Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers

nach der Reichsverfassung unter Berücksichtigung des Reichsgesetzes vom 17. März 1878.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät

der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

ACAD.
LAND BAT.
BIBL.

vorgelegt von

Carl Bauer
aus Cöln,
Referendar am Kgl. Landgericht zu Cöln.

Approbiert am 4. Juni 1908.

Borna-Leipzig
Buchdruckerei Robert Noske
1908.

4

Referent: Univ.-Professor Dr. Rieker.

Meiner lieben Mutter.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Erster Abschnitt.

§ 1. Die Entstehungsgeschichte der Art. 15 u. 17 der Reichsverfassung 1

Zweiter Abschnitt.

Kapitel I.

§ 2—3. Die Stellung des Reichskanzlers im Bundesrat 8

Kapitel II.

§ 4—6. Die Stellung des Reichskanzlers als Reichsminister . . . 14

Dritter Abschnitt.

§ 7—9. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers 21

Vierter Abschnitt.

Kapitel I.

§ 10. Die Stellvertretung des Reichskanzlers im Bundesrat . . . 34

Kapitel II.

§ 11—13. Die Stellvertretung des Reichskanzlers als Reichsminister . 35

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549821_0092

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht. In Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, herausgegeben von Kohler, Bd. 2. 1904.

Dr. E. Bezold, Materialien zur deutschen Reichsverfassung. Bd. I, III. Berlin 1873.

Frormann, Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 14 S. 31ff.

Graßmann, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 11 S. 309ff.

Hänel, Studien zum deutschen Staatsrechte. Teil 2. Heft 1: Die organisatorische Entwicklung der Reichsverfassung. 1880.

Hauke, Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. Wien 1880.

Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrecht des Deutschen Reiches. In den Annalen des Deutschen Reichs Jahrg. 1882.

Joel, Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrecht. In den Annalen des Deutschen Reichs Jahrg. 1878.

Joel, Das Gesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers v. 17. 3. 1878. Ebenda.

Jellinek, Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie. In Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. 10 S. 339ff.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl.

Laband, Die Anträge auf Errichtung eines Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich. In der Deutschen Juristenzeitung 6. Jahrg. S. 1.

Meyer, Deutsches Staatsrecht. 5. Aufl.

v. Mohl, Das deutsche Staatsrecht, rechtliche und politische Erörterungen. 1873.

Mohl, R., Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung, rechtlich, politisch und geschichtlich entwickelt. 1837.

Passow, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland. 1904.

Preuß, Die organisatorische Bedeutung der Art. 15 u. 17. der Reichsverfassung. In der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 45.

Reichard, Die Gegenzeichnung und die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auf rechtsvergleichender Grundlage. 1907.

v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl.

Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. 1889.

v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. 1897.

Stenographische Berichte des Reichstages 1877/78 nebst Anlagen.

Smend, Stellvertretung des Reichskanzlers. In den Annalen des Deutschen Reichs 1906 Nr. 5.

Thudichum, Die Ministeranklage nach geltendem deutschen Recht und ihre Unrätlichkeit in Reichssachen. In den Annalen des Deutschen Reichs 1885.

Triepel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. 1901.

Westerkamp, Über die Reichsverfassung. 1873.

Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl.

Zorn, Zu den Streitfragen über Gesetz und Verordnung nach deutschem Reichsstaatsrecht. In den Annalen des Deutschen Reichs Jahrg. 1885.

Erster Abschnitt.

§ 1.

Die Entstehungsgeschichte der Art. 15 u. 17 der Reichsverfassung.

Die Vorlage der verbündeten Norddeutschen Regierungen präzisierte in den Art. 12, 16 u. 18 die Stellung des Bundeskanzlers. Der Wortlaut dieser Artikel ist folgender:

Art. 12.

Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrate den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet.

Art. 16.

Der Bundeskanzler kann sich in Leitung der Geschäfte durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.

Art. 18.

Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler mitunterzeichnet.

Wie nun die Mitglieder des konstituierenden Reichstages sich zu einem klaren und umfassenden Verständnisse des im Entwurf proponierten Schemas nur sehr schwer durchringen konnten, — mußte doch der Präsident der Bundeskommissarien, Bismarck, noch am 27. März nach einer bereits

sehr umfangreichen Debatte die Befürchtung aussprechen, daß man überhaupt gegenseitig im Dunkeln tappe,[1]) — so bestand auch speziell über den Inhalt der in diesen Artikeln ausgesprochenen Bestimmungen keine einheitliche Auffassung. Der Abg. v. Vincke sagte in der Sitzung v. 26. 3. 1867 wörtlich[2]): „Sobald einmal die Gegenzeichnung irgend eines Ministers, oder hier des Bundeskanzlers, eingeführt ist, ist damit materiell, wenn es auch nicht ausdrücklich in der Verfassung gesagt wird, die Verantwortlichkeit bereits konstituiert, und es bedarf also in dieser Beziehung eines Zusatzes nicht". Einen noch schärferen Ausdruck gab diesem Gedanken der Abg. v. Gerber,[3]) der den Bundeskanzler den natürlich vermittelnden Beamten zwischen dem Bundespräsidium und dem Reichstage, den eigentlichen Bundesminister nannte, der, was er als etwas ganz Selbstverständliches ansehe, auch für seine Handlungen verantwortlich sei. „Im Prinzip mit diesen Anschauungen gar nicht weit auseinandergehend", glaubte der Abg. Lasker,[4]) „daß die Fassung des Art. 18 in keiner Weise dem Bedürfnisse Genüge tue". Zweifellos ist, daß diese Auffassung schon kurz nach der Einbringung des Verfassungsentwurfes seitens der verbündeten Regierungen eine sichere Majorität im Reichstage gehabt hat. Nur wurde diese Idee anfänglich, sei es mit Rücksicht auf einmal gegebene Parteikonstellationen, sei es deshalb, weil man eben sie ungeschickterweise als glücklichen Vorspann für weitergehende Wünsche hielt, mit Forderungen verquickt, deren Annahme für die Regierungen, insbesondere für den Präsidenten der Bundeskommissarien und die den Regierungen nahestehenden Volksvertreter, unmöglich war, ich meine die Forderung verantwortlicher Bundesministerien.

Allerdings tauchten im Laufe der Verhandlungen auch Stimmen auf, die nicht nur eine Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers leugneten, sondern auch von einer Aufnahme des Verantwortlichkeitsprinzips absehen wollten: Der Abg. v. Blanken-

---

[1]) Bezold Bd. 1 S. 762.
[2]) Bezold Bd. 1 S. 697.
[3]) Bezold Bd. 1 S. 682.
[4]) Bezold Bd. 1 S. 692.

burg,[5]) der in der allzu ängstlichen Meinung, daß ein Ausbessern an einzelnen Stellen des Entwurfes das ganze geplante Werk überhaupt zu Fall bringen könnte, die en bloc-Annahme empfahl, und noch deutlicher der Abg. v. Watzdorf,[6]) der den Wert der Ministerverantwortlichkeit[7]) überhaupt verkannte, indem er „auf diese Bestimmung gar kein Gewicht legte". Aber diese Ansicht hat nur wenige innerlich überzeugte Anhänger gehabt. Sie widerstrebt schon dem Charakter jeder Volksvertretung. Es liegt in der Natur der Sache, daß in jedem Parlament eine starke Strömung dafür vorhanden ist, einen durch und durch konstitutionellen Staat zu schaffen und dem konstitutionellen Gedanken einen möglichst scharfen und unzweideutigen Ausdruck nicht nur durch die Verfassung, sondern auch in der Verfassung zu geben.

Als den Kernpunkt aber des ganzen Konstitutionalismus hat der Abg. Waldeck[8]) richtig die Ministerverantwortlichkeit bezeichnet. Nun bot allerdings der Verfassungsentwurf bei der gegebenen Verteilung der Exekutive und bei dem Fehlen einer eigentlichen Bundeszentralgewalt sehr erhebliche Schwierigkeiten. Es hieß behutsam die Keime der Verantwortlichkeit, die möglicherweise überhaupt in den Entwurf gelegt werden konnten, nach den Worten des Abg. Braun[9]) „bemessen nach Maßgabe der augenblicklichen Situation". Diese Situation nun hob deutlich den Bundeskanzler als den durch den Entwurf selbst gegebenen Anknüpfungspunkt für die Freunde einer konstitutionellen Ministerverantwortlichkeit heraus. An dieser Stelle des Entwurfes lag aber auch die einzige Möglichkeit, eine konstitutionelle Verantwortlichkeit in die Verfassung aufzunehmen. Zu dieser Erkenntnis gelangte man allerdings erst, nachdem eine Reihe

---

[5]) Bezold Bd. 1 S. 727.

[6]) Bezold Bd. 1 S. 621.

[7]) Es sei bereits hier darauf hingewiesen, daß man im Reichstage — und zwar auch die Freunde des Verantwortlichkeitsprinzips — über die Natur der Verantwortlichkeit sehr geteilter Meinung war. Darauf wird aber erst später eingegangen werden.

[8]) Bezold Bd. 1 S. 601.

[9]) Bezold Bd. 1 S. 638.

anderweitiger Versuche mißglückt waren. In vorliegender Arbeit wird auf dieselben nur eingegangen, soweit es zum Verständnisse der Entwicklungsgeschichte der Art. 15 u. 17 unserer heutigen Reichsverfassung dienlich erscheint.

Das Amendement von Ausfeld u. Schulze und in gleicher Tendenz das von Erxleben, Jensen und Zachariä[10]) machte bereits bei Art. 11 d. Entw. den Versuch, dem Bundespräsidium verantwortliche Minister beizugeben, deren Unterschrift es zur Gültigkeit seiner Regierungsakte bedürfen sollte. Beide Amendements wurden jedoch abgelehnt. Der Abg. v. Bennigsen[11]) — und in ähnlicher Weise der Abg. Lasker — stellte dann bei Art. 12 den Antrag, zum Schlusse hinzuzufügen:

„Ferner die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige, welche nach Inhalt dieser Verfassung zur Kompetenz des Präsidii gehören".

Ausfeld beantragte, in der Fassung des Entwurfes statt der Worte „die Geschäfte leitet", zu setzen, „dessen Geschäfte leitet".

Während bei der Abstimmung — Lasker hatte sein Amendement zurückgezogen — der Antrag Ausfeld abgelehnt wurde, wurde derjenige Bennigsens angenommen. Bei der Abstimmung jedoch über Art. 12 in der Fassung des Entwurfes mit dem bereits angenommenen Zusatze Bennigsens wurde bei namentlicher Abstimmung der ganze Art. 12 abgelehnt. Bei Art. 16 nahm darauf der Abg. Graf Bethusy-Huc den bisherigen Art. 12 inhaltlich in der Fassung der Regierungsvorlage mit auf und beantragte, dem Art. 16 nunmehr folgende Fassung zu geben[12]):

„Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Bundeskanzler zu, welcher vom Präsidium zu ernennen ist".

Bennigsen stellte hierzu zwei Zusatzanträge[13]): einmal hinter „Leitung der Geschäfte" einzufügen „des Bundesrates",

---

[10]) Bezold Bd. 1 S. 671.
[11]) Bezold Bd. 1 S. 713.
[12]) Bezold Bd. 1 S. 725.
[13]) Bezold Bd. 1 S. 725/26.

ferner am Schlusse (in der Fassung des Graf Bethusy-Hucschen Antrages) hinzuzufügen: „Das Präsidium ernennt ferner die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige, welche zu seiner Kompetenz gehören". Einen ähnlichen Antrag stellte der Abg. Lasker. Alle Zusatzanträge wurden jedoch abgelehnt und Art. 16 in der Fassung, wie sie Graf Bethusy-Huc vorgeschlagen, angenommen. Bei Art. 18 stellte dann Bennigsen den Antrag,[14]) den zweiten Satz des Entwurfes folgendermaßen umzuändern:

„Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidii werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt". Dann weiter hinzuzufügen:

„Durch ein besonderes Gesetz werden die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt".

Vor der Abstimmung teilte v. Bennigsen seinen Antrag, und der erste Teil wurde mit großer Majorität aufgenommen, während der letzte abgelehnt wurde.

Damit hatten die Freunde der konstitutionellen Verantwortlichkeit ihr Ziel erreicht. Mit Annahme des Art. 18 in der von Bennigsen beantragten Fassung wurde neben dem Bundesrate zunächst ein neues Bundesorgan geschaffen, welches zwar in Personalunion mit der Krone Preußens stehend, doch seine Anordnungen und Verfügungen nicht als Ausfluß einer Einzelstaatsgewalt erließ, sondern, soweit die eigentlichen Regierungshandlungen in Betracht kamen,[15]) als eine mit der Exekutive betraute Bundesgewalt. Diese Bundesgewalt erhielt dann in dem Bundeskanzler einen verantwortlichen Minister, den Bundeskanzler, dem der Entwurf der verbündeten Regierungen lediglich den Vorsitz im Bundesrate verliehen hatte. Die Be-

[14]) Bezold Bd. 1 S. 768. Ursprünglich hatte v. Bennigsens Antrag allerdings anders gelautet, indem er auch hier neben den Bundeskanzler die vom Präsidii ernannten Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige stellte. In die Diskussion bei Art. 18 ist diese Fassung aber nicht gelangt.

[15]) So Lasker, s. bei Bezold Bd. 1 S. 623.

deutung der Veränderung, die durch die Annahme des Art. 18 in der Stellung des Bundeskanzlers vor sich gegangen ist, hat Bismarck in der Reichstagssitzung v. 5. 3. 1878 treffend gekennzeichnet.[16]) Er sagte u. a. damals: „Als der Verfassungsentwurf für den Norddeutschen Bund zuerst zur Revision gelangte, da war der Bundeskanzler durchaus nicht mit den bedeutenden Attributionen ausgestattet, die ihm durch den einfachen Satz, der sich heute im Art. 17 RV. befindet, zugeschoben sind. Er ist damals durch eine Abstimmung in das jetzige Maß hineingewachsen, während er vorher einfach das war, was man in Frankfurt in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktionen von dem preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte und der nebenher das Präsidium im Bundesrate hatte. . . . Nun wurde durch den Art. 17 die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preußischen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgeschoben".

Das ist eine treffende Charakterisierung. Ob allerdings der Reichstag des Jahres 1867 das, was er durch den neuen Art. 18 schuf, in seiner ganzen Bedeutung erfaßte, muß angesichts der späteren Verhandlungen, während derer niemand die neugeschaffene Sachlage ihrer hohen Bedeutung gemäß würdigte, verneint werden. Ich habe hier nicht allein die eigentliche Stelle des verantwortlichen Reichsministers, der eben durch Art. 18 weit über das Schema des Regierungsentwurfes hinaus in die Verfassung aufgenommen wurde, im Auge — diese war nach den eingehenden Ausführungen, namentlich des Abg. Waldeck,[17]) der Abgg. Lasker und Schulze in ihrer prinzipiellen Bedeutung immerhin ziemlich deutlich zum Ausdruck gekommen und in Einzelheiten andererseits unmöglich zu übersehen —, sondern auch die Frage, welche Beziehungen zwischen

---

[16]) Stenogr. Ber. d. Reichstagsverhandlungen von 1878 S. 324 Sp. 2.
[17]) Bezold Bd. 1 S. 623, 692.

dem Bundesratvorsitzenden des Art. 16 und dem Bundesminister des Art. 18 herrschten und wo die Grenzen waren, welche die Bestimmungen dieser beiden Artikel schieden. Die Art. 16 u. 18 des Entwurfes gingen als Art. 15 u. 17 in die Verfassung des Norddeutschen Bundes über und stehen heute unter der gleichen Ziffer nach einigen notwendigen redaktionellen Änderungen in der Reichsverfassung:

Art. 15.

Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte stehen dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.

Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.

Art. 17.

Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reiches erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichkanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

Diese beiden Artikel legen die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers fest, während die Art. 23, 70 u. 72 nur Einzelbestimmungen bezüglich des Reichskanzlers treffen, die an gegebener Stelle Erwähnung finden werden.

Zweiter Abschnitt.

Kapitel I.

§ 2.

Die Stellung des Reichskanzlers im Bundesrate.

Der Art. 6 RV. bestimmt: „Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes". Mitglieder des Bundes sind die des weiteren in Art. 6 aufgeführten Staaten. Der mit Art. 16 des Entwurfs konforme Art. 15 RV. bestimmt in seinem ersten Absatze: „Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist". Die Frage, die beim Vergleiche dieser beiden Artikel zur Beantwortung steht, ist nun die: ist auch der Vorsitzende des Bundesrates der Vertreter eines Bundesmitgliedes? Die Frage unbedingt zu bejahen, hindert zweifellos zunächst der Wortlaut des Art. 15, indem dieser die Ernennung des Vorsitzenden in das Recht des „Kaisers" stellt. Der Kaiser als solcher ist aber fraglos kein Mitglied des Bundes. Allein, ist dem von der Reichsverfassung gewählten Wortlaute, soweit die Bezeichnung „Kaiser" in Betracht kommt, ein entscheidendes Gewicht beizulegen, wie es Hänel[1]) tut? Bei der Personenidentität, die zwischen „Kaiser" und „König von Preußen" besteht, doch wohl nur dann, wenn die Reichverfassung an anderer sei es auch nur an einer einzigen — Stelle diese beiden Bezeichnungen unterschiedlich gebraucht. Hiernach wird man aber vergeblich suchen. Wohl lassen sich für die Ansicht, daß die Reichsverfassung im Ausdrucke eben nicht unterscheidet, weitere

[1]) a. a. O. S. 24.

Beweise anführen, so vor allem Art. 10, wo die Verfassung wiederum vom Kaiser spricht, wo nur der König von Preußen in Frage kommen kann. Somit ist zunächst festgestellt, daß, obwohl die Reichsverfassung den Ausdruck Kaiser gewählt hat, doch die Möglichkeit vorhanden ist, daß unter diesem reichsverfassungsmäßigen Artikel in Wirklichkeit derjenige gemeint ist, der nach Art. 11 der Verfassung diesen Titel trägt, der König von Preußen. Schließt so der Wortlaut des Art. 15 die Möglichkeit nicht aus, daß der Vorsitzende Vertreter eines Bundesmitglieds und Mitglied des Bundesrates ist, so begründet Abs. 2 dieses Artikels die Notwendigkeit dieser Mitgliedschaft: Denn hier wird dem Reichskanzler das Recht gegeben, sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten zu lassen. Die Vertretung durch ein anderes Mitglied setzt aber wohl die eigene Mitgliedschaft voraus. Wenn Hänel[2]) diese Argumentation nicht für ausreichend hält, indem er geltend macht, daß es nicht schlechterdings ausgeschlossen ist, daß der Art. 15 RV. den Reichskanzler nur insofern als ein Mitglied des Bundesrates neben anderen erscheinen läßt, als er den Vorzitz führt, während die Art. 6 u. 7 der Verfassung nur die stimmberechtigten Mitglieder, das beschließende Cremium, beträfen, so ist darauf zu erwidern, daß der Wortlaut der Art. 6, 7 u. 15 RV. die Konstruktion eines Gegensatzes zwischen stimmberechtigten und nicht stimmberechtigten Mitgliedern in keiner Weise rechtfertigt. Jedes Mitglied des Bundesrates ist stimmberechtigt, und dort, wo in dem Falle des Art. 7 Abs. 4 Mitglieder nicht stimmberechtigt sind, da läßt auch der Wortlaut der Verfassung an unzweideutiger Klarheit nichts vermissen.[3])

---

[2]) a. a. O. S. 26/27.

[3]) Hänels Begründung für die Notwendigkeit der Mitgliedschaft des Reichskanzlers aus der Bezeichnung „Präsidialstimme“ ist von Hensel a. a. O. S. 11 ausreichend widerlegt worden. Hensel selbst ist heute wohl noch die einzige Stimme in der Literatur, die in dem Vorsitzenden kein notwendiges Mitglied des Bundesrates sieht, in Anlehnung an Bismarck, der in seiner Rede vom 13. 3. 1877 im Reichstage erklärte: „Der Herr Vorredner meinte, es sei u. a. nicht möglich, daß der Reichskanzler nicht zu-

Der Reichskanzler als Vorsitzender des Bundesrates muß demnach ein Mitglied dieser Versammlung sein; er kann aber auch nur preußischer Bevollmächtigter sein. Ging dies schon aus den eingangs gemachten Ausführungen hervor, so mögen noch folgende Erwägungen die Richtigkeit dieser Auffassung unterstützen.[4]) Gesetzt den Fall, daß der Kaiser den Bundesratsbevollmächtigten eines anderen Staates zum Reichskanzler und damit zum Vorsitzenden des Bundesrates ernennen würde, so könnte, ganz abgesehen von der dann doppelt abhängigen Stellung dieses Vorsitzenden, plötzlich der betreffende Bundesstaat aus irgendwelchen Gründen seine Ernennung zurückziehen. Damit wäre aber auch der Kaiser genötigt, den Reichskanzler zu entlassen, wodurch er sich des ihm nach Art. 15 zustehenden freien Bestimmungsrechtes begäbe, oder aber er würde die Entlassung nicht erteilen und sich dadurch ebenfalls in einen Gegensatz zu Art. 15 setzen, da der Reichskanzler dann die dort gegebenen Befugnisse im Bundesrat nicht mehr ausüben könnte. Es sei hier noch auf das bayerische Schlußprotokoll v. 23. 11. 1870 hingewiesen. Dieses bestimmt in Ziff. 9: „Der Königlich Preußische Bevollmächtigte erkennt es als ein Recht der bayerischen Regierung an, daß ihr Vertreter im Falle der Verhinderung Preußens den Vorsitz im Bundesrate führe". Hier ist klar und deutlich Preußen als der reguläre Träger des Vorsitzes bezeichnet, wogegen die Deutung Hänels,[5]) daß in dem Protokoll Bayern ein Recht auf das Vizepräsidium hinter dem „Reichskanzler" und „Preußen" zugesprochen sei, gezwungen erscheint.

---

gleich die preußischen Stimmen führe, ich halte das wohl für möglich, — ich halte es aber nicht für nützlich. Der Reichskanzler braucht nach der Verfassung, wie ich glaube, gar nicht Mitglied des Bundesrates zu sein. Nach der Verfassung führt er den Vorsitz in demselben, und soweit ein Vorsitz ohne Mitgliedschaft denkbar ist, wäre es auch möglich, daß er nicht Mitglied wäre". (S. hierzu auch Graßmann a. a. O. S. 332.)

[4]) Dazu auch Laband a. a. O. Bd. 1 S. 350.

[5]) a. a. O. S. 25.

§ 3.

Staatsrechtlich kommt also bei dem „Reichskanzler im Bundesrate“ nur die Eigenschaft des preußischen Bevollmächtigten in Betracht. Genügt nun dieser preußische Bevollmächtigte schlechthin, oder muß dieser Bevollmächtigte im preußischen Staatswesen eine bevorzugte, vielleicht leitende Stellung einnehmen? Bismarck hat sich selbst zu dieser Frage geäußert, indem er im Anschluß an die oben mitgeteilten Äußerungen sagte: „Bald darauf trat auch die von mir sofort erkannte Notwendigkeit ein, daß der Reichskanzler und der preußische Ministerpräsident ein und dieselbe Person sein müßten“. Bismarck meinte damit die politische und nicht die rechtliche Notwendigkeit, da er letztere ja schon bei der Frage, ob der Reichskanzler überhaupt preußischer Vertreter sein müsse, leugnete. Die Stellung der gesamten Literatur überhebt mich nun wohl der Aufgabe, auf diese politische Notwendigkeit näher einzugehen. Die politische Notwendigkeit ergibt sich klar aus dem Gesichtspunkte, daß der Reichskanzler, der als preußischer Bevollmächtigter preußische Instruktion zu befolgen hat, selbst der Autor dieser Instruktion sein muß, wofern er nicht in eine abhängige Stellung gegenüber dem preußischen Staatsministerium gedrängt werden soll. Ein von dem preußischen Staatsministerium abhängiger Reichskanzler aber wäre in der Tat nicht imstande, den ihm in der Konstruktur des Deutschen Reiches als Bundesstaates angewiesenen Platz in dem verfassungsmäßigen Sinne auszufüllen. Dagegen geht Preuß[6]) mit der Behauptung, daß es rechtlich notwendig sei, daß der Reichskanzler auch zugleich Leiter des preußischen Ministeriums sei, zu weit.[7])

Wenigstens hat er den Beweis für die Richtigkeit seiner Behauptungen nicht zu führen vermocht. Er sagt S. 446: „Denn wie . . . das Reich den Einzelstaaten, der Kaiser als Monarch

---

[6]) a. a. O. S. 446.

[7]) In ähnlicher Weise bezeichnet auch Graßmann a. a. O. S. 346 es als einen Verfassungsgrundsatz, daß zwischen dem Kanzler und dem preußischen Ministerium eine staatsrechtliche Verbindung bestehen müsse.

des Reiches den Fürsten der Gliedstaaten übergeordnet ist, so ist auch der Reichskanzler als ministerielles Organ des Reiches innerhalb der Kompetenz der Reichsregierung den Gliedstaatsministerien übergeordnet. Wäre er nun preußischer Bundesratsbevollmächtigter, ohne zugleich Leiter des preußischen Ministeriums zu sein, so wäre er als solcher dem leitenden preußischen Minister untergeordnet, während er als Reichsminister übergeordnet ist. Eine Behörde kann aber rechtlich einer anderen nicht zugleich über- und untergeordnet sein". Darauf ist folgendes zu erwidern: Im Reiche ist der Reichskanzler die allen anderen Reichsbehörden übergeordnete Behörde, aber diese Überordnung im Reiche begründet keineswegs eine solche über die Behörden der einzelnen Bundesstaaten. Der Reichskanzler übt zwar für den Kaiser die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze aus und kann in Ausübung dieses Rechtes die erforderlichen Feststellungen machen und im Namen des Reiches Aufforderungen zur Beseitigung der sich zeigenden Mängel erlassen. Damit ist aber auch das Recht des Kanzlers erschöpft; denn kommt die Einzelstaatregierung aus irgend einem Grunde der Aufforderung nicht nach, sei es insbesondere deshalb, weil sie den Mangel als solchen nicht empfindet, so kann der Kanzler die Angelegenheit nur dem Bundesrat unterbreiten, der nunmehr gemäß Art. 7 Ziff. 3 seinerseits den entscheidenden Beschluß faßt. Der Satz, daß der Reichskanzler als ministerielles Organ den Gliedstaatsministerien übergeordnet, ist — auch mit dem von Preuß gewählten wohl selbstverständlichen Zusatz: innerhalb der Reichsregierung —, grundsätzlich falsch; er hat im Gegenteil prinzipiell als koordinierte Behörde zu gelten.

Eine rechtliche Notwendigkeit, daß der Reichskanzler auch preußischer Ministerpräsident sei, ist demnach nicht gegeben.[8])

---

[8]) Richtiger setzt man, worauf Anschütz a. a. O. S. 554/55 hinweist, anstatt preußischer Ministerpräsident, Minister der auswärtigen Angelegenheiten. „Denn der Ministerpräsident hat nach der Organisation des preußischen Staatsministeriums lediglich formelle geschäftsleitende Prärogativen, ohne staatsrechtlichen Einfluß auf die Tätigkeit der einzelnen Ressortministerien." In der Regel hat aber der preußische Ministerpräsident das Portefeuille des Ministers der auswärtigen Angelegenheiten. Im übrigen

Als Vorsitzendem steht dem Reichskanzler die Leitung der Geschäfte zu. Schon nach der ganzen Stellung im Satzbau kann sich „Leitung der Geschäfte" nur auf den Bundesrat beziehen. Bismarck hat zwar in seiner Rede vom 5. 3. 1878[9]) die Ansicht ausgesprochen, daß unter „Leitung der Geschäfte" die Leitung aller Reichsgeschäfte zu verstehen sei, und in der Literatur wird dieselbe Ansicht noch von Hensel[10]) und Joel[11]) vertreten.

Aber schon die oben gegebene Entwicklungsgeschichte des Art. 15 RV. liefert für diese Ansicht keine Stützpunkte, denn der Entwurf hatte den Ausdruck „Leitung der Geschäfte" in gleicher Weise ursprünglich im Art. 12. Der Entwurf kannte aber gar keine anderen Geschäfte des Kanzlers als die bundesrätlichen, insbesondere waren die eines Reichsministers ihm fremd. Die Deutung Joels,[12]) aus der Ablehnung des Amendements v. Bennigsens (s. oben S. 4—5) positiv entnehmen zu wollen, daß im Gegenteil die Leitung aller Bundesgeschäfte dem Bundeskanzler zustehen solle, ist m. E. unmotiviert. Jedenfalls kann sie keinen größeren Anspruch auf Berechtigung erheben, als auch die Auslegung Hiersemenzels,[13]) daß der Reichstag in dem Zusatzantrage von Bennigsens nur ein superfluum abgelehnt habe.

Wie die Geschäfte des Bundesrates im einzelnen zu erledigen sind, hat der Bundesrat, soweit die Reichsverfassung selbst keine Bestimmungen darüber getroffen hat, in der Geschäftsordnung v. 27. 2. 1871 — ergänzt und abgeändert am 26. 4. 1880 und am 31. 1. 1895 — näher festgelegt. Einige wichtige, die Stellung des Kanzlers besonders charakterisierende Bestimmungen seien hier angeführt:

---

wird auf die hier erörterten Fragen unter dem folgenden Kapital noch einmal zurückzukommen sein.

[9]) Stenogr. Ber. der Reichstagsverhandlungen 1878 S. 343 Sp. 1.

[10]) a. a. O. S. 2.

[11]) Substitutionsbefugnis usw. a. a. O. S. 403.

[12]) a. a. O. S. 406.

[13]) Verfassung des Norddeutschen Bundes; s. auch dazu weiter v. Seydel a. a. O. S. 170; Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 356; Hänel a. a. O. S. 31, 32; Rosenberg a. a. O. S. 36.

Nach § 13 der Geschäftsordnung hat der Reichskanzler die Sitzungen anzuberaumen und zu eröffnen. Gemäß §§ 8, 9 gelangen an ihn die an den Bundesrat gerichteten Eingaben, insbesondere die Mitteilungen des Reichstages und die Anträge der einzelnen Bundesstaaten mit der Maßgabe, daß der Reichskanzler Eingaben, die unzweifelhaft nicht zum Geschäftskreise des Bundesrates gehören, sofort selbst in geeigneter Weise erledigen und Beschwerden, aus denen nicht erhellt, daß der gesetzliche Instanzenzug erschöpft ist, zurzeit zurückweisen kann. Die zum Geschäftskreise des Bundesrates gehörigen Angelegenheiten hat dann der Reichskanzler auf die Tagesordnung zu setzen oder einem Bundesratsausschusse zu überweisen.

Der Reichskanzler hat gemäß § 26 das Recht, vorbehaltlich nachfolgender Beschlußnahme des Bundesrates zu verfügen, daß einzelne Beschlüsse geheimgehalten werden. Als Vorsitzendem liegt ihm auch die Vertretung des Bundesrates nach außen ob.

Kapitel II.

§ 4.

Die Stellung des Reichskanzlers als Reichsminister.

Regelt Art. 15 die Stellung des Reichskanzlers im Bundesrate, so verleiht ihm Art. 17 die Stellung des höchsten Reichsbeamten[1]) und verantwortlichen Ministers. Die Tätigkeit des Reichskanzlers erstreckt sich genau in derselben Richtung und in genau demselben Umfange, wie die verfassungsmäßigen Rechte des Kaisers reichen, und zwar besteht diese Tätigkeit einmal darin, daß er dann, wenn der Kaiser den Regierungsakt selbst vornimmt, seine Mitwirkung leiht, indem er gegenzeichnet, anderseits darin, daß er für den Kaiser dessen verwaltungsrechtliche

[1]) Nach § 1 des Reichsbeamtengesetzes v. 31. 3. 1873: „Reichsbeamter im Sinne dieses Gesetzes ist jeder Beamte, welcher entweder vom Kaiser angestellt oder nach Vorschrift der RV. den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten verpflichtet ist, ist auch der Reichskanzler zweifellos ein Reichsbeamter.

Befugnisse wahrnimmt. Durch die Gegenzeichnung des Reichskanzlers werden die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers überhaupt erst verbindlich, ohne sie existieren sie überhaupt nicht. Unter Anordnungen und Verfügungen sind zweifellos alle Akte zu verstehen, die der Kaiser als Organ des Reiches vornimmt.[2]) Es sei hier zunächst die Tätigkeit des Reichskanzlers auf legislativem Gebiete untersucht. Die gesetzgebenden Faktoren des Deutschen Reiches sind der Bundesrat und der Reichstag. Die Anteilnahme des Kaisers an der Gesetzgebung erschöpft sich in dem Rechte der Ausfertigung und Verkündigung. Weiter reicht also auch die Beteiligung des Reichskanzlers an der Legislative nicht. Sie besteht einzig darin, daß er die vom Kaiser mit dem Verkündigungsbefehl versehenen Reichsgesetze gegenzeichnet und im Reichsgesetzblatt publiziert. Als Bundesratbevollmächtigtem steht ihm ja noch eine weitere Beteiligung an der Gesetzgebung zu.

Bezüglich der Verordnung ist hier die event. Anteilnahme an dem Erlaß der Rechtsverordnungen zu untersuchen. Die Rechtsverordnung charakterisiert sich ja nur äußerlich als Verordnung. Sie hat Rechtssätze zum Inhalt und trägt ihren Namen nur deshalb, weil sie auf dem Wege der Verordnung entstanden ist. Ein zum Erlaß von Rechtsverordnungen befugtes Organ benennt die Reichsverfassung nicht.[3]) Das Recht zum Erlaß von

[2]) Daß also Äußerungen privater Natur, sei es der Freundschaft, sei es der Zustimmung oder Mißbilligung, nicht hierher gehören, ist ebenso klar, wie es unmöglich ist, zwischen Äußerungen dieser Art und Verfügungen als Staatsoberhaupt bestimmte Grenzen zu ziehen. In einem diesbezüglichen Artikel schrieb noch jüngst eine große Tageszeitung (s. die Abendausgabe der Kölnischen Volkszeitung v. 10. 3. 1908): „Es ist schließlich im gegebenen Falle doch auch immer eine Frage des subjektiven Urteils, ob eine Handlung, ein Wort, ein Brief noch in das Gebiet der reinen privaten Betätigung gehört oder den Boden der aktuellen Politik betritt. Man kann da kein Schema F aufstellen, wonach sich im einzelnen zu richten ist". Unsere Zeit neigt offenbar sehr dazu, die natürliche Grenze zugunsten der letzteren Alternative zu verschieben.

[3]) In der Literatur begegnet man hier und da noch der Ansicht, der Bundesrat besitze das Recht zum Erlaß von Rechtsverordnungen. Zorn a. a. O. S. 486 glaubt dies mit der allgemeinen Stellung, die der Bundesrat im Organismus des Reiches habe, begründen zu können; Meyer a. a. O.

Rechtsverordnungen kann nur auf Grund einer Delegation seitens der gesetzgebenden Organe des Reichstages und Bundesrates erworben werden. Delegiert werden kann außer dem Kaiser, dem Reichstage, dem Bundesrate auch jeder anderen Reichsbehörde.[4]) Hier ist der Fall zu untersuchen, wenn die Delegation zugunsten des Reichskanzlers, des Kaisers, oder des Kaisers in Verbindung mit einem anderen Organe, als welches wohl nur der Bundesrat in Betracht kommen kann, erfolgt. Wird dem Reichskanzler delegiert, so kann auch nur er die Verordnung erlassen.[5]) Wird dem Kaiser (allein oder in Verbindung mit dem Bnndesrat) delegiert, so hat der Kaiser die Verordnung (allein oder mit dem Bundesrat) auszufertigen und der Kanzler für den Kaiser gegenzuzeichnen und die Verordnung im Reichsgesetzblatt zu publizieren. Der Reichskanzler hat also hier dieselbe Stellung wie beim Erlaß der Gesetze.

Es ist hier noch die Stellung zu besprechen, die der Reichskanzler bei dem Abschluß der Staatsverträge einnimmt. Nach dem Vorgange von Laband unterscheidet man heute fast allgemein zwischen der völkerrechtlichen und der staatsrechtlichen Seite eines Staatsvertrages. Ich glaube mit Zorn[6]) und Seydel[7]) annehmen zu können, daß dieser Unterschied nicht besteht. Die Staatsverträge sind, wie Zorn sagt, an sich „faktische Verabredungen" zwischen mehreren Staaten; rechtlich wirksam sind diese Verträge aber nur dann, wenn sie nach dem Staatsrechte beider Parteien „Recht" sind. Das Recht zum Vertragsabschlusse steht gemäß dem Art. 11 RV. dem Kaiser zu. Zur rechtlichen

---

§ 165 Note 13 mit dem Hinweis auf Art. 7 Ziff. 2. Beide Ansichten sind gründlich von Laband a. a. O. Bd. 2 S. 88/89 widerlegt.

[4]) Die Ansicht Hensels a. a. O. S. 26, daß nur dem Kaiser, dem Reichskanzler, dem Bundesrat oder den Bundesstaaten als einzigen Faktoren delegiert werden könne, ist meiner Ansicht nach nicht richtig.

[5]) Die teilweise geäußerte Ansicht, daß das delegierte Organ nun seinerseits subdelegieren könne, muß als irrig bezeichnet werden. Zorn a. a. O. S. 491 hebt hierzu treffend hervor, daß das Übertragen eines Verordnungsrechtes eine Pflicht begründet, deren Ausübung nicht im Ermessen des einzelnen steht.

[6]) a. a. O. S. 486.

[7]) a. a. O. S. 165.

Gültigkeit bedarf es der Einführung durch Gesetz oder Verordnung. So ergibt sich die Mitwirkung des Reichskanzlers nach den bereits oben gegebenen Ausführungen. — Unterscheidet man aber zwischen der völkerrechtlichen und der staatsrechtlichen Seite eines Staatsvertrages, dann gehört auch zur völkerrechtlichen Gültigkeit des Vertrages, den auf der einen Seite der Kaiser als Vertreter des Deutschen Reiches schließt, wofern man überhaupt dem Ausdruck „rechtlich" irgendwelche Bedeutung beimessen will, m. E. unbedingt die Mitwirkung, d. h. die Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Die Feststellungen Hensels[8]) in dieser Frage sind durchaus unzutreffend.

Nach unbestrittener Ansicht bedürfen Anordnungen und Verfügungen, die der Kaiser als Befehlshaber der gesamten Land- und Seemacht des Reiches[9]) trifft, nicht der Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Die Verfassung enthält zwar hierüber keine direkte Bestimmung. Theoretisch läßt sich der Beweis für die Richtigkeit wohl am besten durch den Hinweis auf Art. 61 RV. führen. Der Artikel sagt: Nach Publikation dieser Verfassung ist in dem ganzen Reiche die gesamte preußische Militärgesetzgebung ungesäumt einzuführen. . . . Diese preußische Militärgesetzgebung kannte eine Gegenzeichnung bei den königlichen Militärbefehlen aber nicht. Eine Änderung dieser preußischen Praxis war bei der Beschlußfassung über Art. 17 nicht beabsichtigt.[10]) Im übrigen wäre die Gegenzeichnung eines Ministers bei Militärbefehlen in praxi absolut unmöglich, wie v. Mohl des weiteren ausgeführt hat.[11])

§ 5.

Der Reichskanzler ist prinzipiell der Vertreter des Kaisers in allen Angelegenheiten des Reiches. So liegt ihm die Vertretung ohne jede spezielle Ermächtigung ob beim Vertragsschluß mit anderen Staaten. Er besitzt die Aktiv- und Passivlegitimation bei Prozessen, die den Reichsfiskus betreffen. Er

[8]) a. a. O. S. 29.
[9]) Art. 63, 57 RV.
[10]) s. dazu Rosenberg a. a. O. S. 14; Anschütz a. a. O. S. 556.
[11]) Verantwortlichkeit . . . S. 167.

regt an und leitet die ganze umfangreiche Tätigkeit der Reichsorgane, vermittelt zwischen ihnen und bietet ihnen die Möglichkeit eines gedeihlichen und fördernden Zusammenarbeitens. So bringt er die Beschlüsse des Bundesrates im Namen des Kaisers an den Reichstag; an ihn übersendet der Reichstag die Gesetzesvorlagen zur Weiterbeförderung an den Bundesrat.

Durch die Hände des Reichskanzlers spielen die tausend Fäden der Verwaltung bezüglich aller Geschäfte, deren Erledigung dem Reiche selbst obliegt. Als einziger Reichsminister repräsentiert er die Gesamtheit der Ressortminister, die in einem Einzelstaate an der Spitze der einzelnen Verwaltungszweige stehen.

Die Bearbeitung der danach dem Reichskanzler zustehenden Geschäfte geschah ursprünglich durch das Bundeskanzleramt,[12]) welches später den Namen Reichskanzleramt erhielt. Mit dem wachsenden Umfange der Geschäfte wurden dann aus dem Reichskanzleramt einzelne Spezialbehörden gebildet. Das Reichskanzleramt blieb als Zentralbehörde bestehen, die seit 1880 die Bezeichnung „Reichsamt des Innern“ erhielt. Es sei späteren Ausführungen vorbehalten, zu zeigen, daß der Reichskanzler auch nach dem Gesetze v. 17. 3. 1878 die oberste Verwaltungsbehörde geblieben ist, und nur festgestellt, daß neben ihn einzelne selbständige Finanzbehörden getreten sind, die seinem Einflusse nahezu vollständig entrückt sind. Es sind dies der „Rechnungshof“, die „Reichsschuldenverwaltung“, die „Reichsschuldenkommission“ und die „Verwaltung des Reichsinvalidenfonds“. Er kann zwar auch der Reichsschuldenverwaltung und der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds Anweisungen erteilen, jedoch können diese Behörden selbständig und unabhängig prüfen, ob die Anordnung des Reichskanzlers den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Gänzlich unabhängig sind die Reichsschuldenkommission und der Rechnungshof des Deutschen Reiches.

Auf den Gebieten, wo das Reich zwar kein eignes Verwaltungsrecht hat, wo ihm aber verfassungsgemäß Aufsichtsrechte bezüglich der Verwaltungstätigkeit der Einzelstaaten

---

[12]) Errichtet durch Präsidialerlaß v. 12. 8. 1867.

gegeben sind, übt der Reichskanzler auch diese Rechte aus. Ich bemerkte schon oben, daß dieses Recht dem Reichskanzler bei weitem nicht die Stellung einer vorgesetzten Behörde verleiht, indem der Kanzler die betreffende Regierung lediglich auf die vorhandenen Mängel[13]) aufmerksam machen kann und dann event. dem Bundesrate die Angelegenheit zur Beschlußfassung unterbreiten muß. Eine Ausnahme von der prinzipiellen Koordination des Reichskanzlers und der Einzelstaaten wird durch die Gesetze v. 7. 4. 1889 und v. 23. 6. 1880 begründet. Ersteres Gesetz, betreffend Maßregeln gegen die Rinderpest, bestimmt in § 12, daß der Reichskanzler erforderlichenfalls selbständig Anordnungen treffen oder einen Bundeskommissar bestellen wird, welcher die Behörden der beteiligten Einzelstaaten unmittelbar mit Anweisungen zu versehen hat. Das Gesetz v. 23. 6. 1880, betreffend die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen, bestimmt in § 4: „Dem Reichskanzler liegt es ob, die Ausführung dieses Gesetzes und der auf Grund desselben erlassenen Anordnungen zu überwachen. Tritt die Seuche in einer solchen Gegend des Reichsgebietes und in einer solchen Ausdehnung auf, daß von den zu ergreifenden Maßregeln notwendig mehrere Bundesstaaten betroffen werden müssen, so hat der Reichskanzler nötigenfalls die Behörden der beteiligten Bundesstaaten unmittelbar mit Anweisungen zu versehen". In diesen beiden Fällen hat der Reichskanzler also tatsächlich die Stellung einer übergeordneten Behörde!

§ 6.

In Ausübung des ihm zustehenden Verwaltungsrechtes erläßt der Reichskanzler an die ihm unterstehenden Behörden Dienstanweisungen, mandata. Diese Verordnungen erläßt der

[13]) v. Seydel (a. a. O. S. 62) bemerkt, daß es sich um einen Mangel im rechtlichen Sinne handeln müsse. Das würde m. E. die Vorschriften der Art. 17 u. 7 Ziff. 3 in einen zu engen Rahmen zwingen. Auch dann, wenn die rechtliche Ausführung des Gesetzes unantastbar ist, die Ausführung aber besonderer Verhältnisse halber in dem betreffenden Bundesstaat unzweckmäßig ist, muß das Oberaufsichtsrecht des Reiches gegeben sein und das Reich Abhilfe schaffen können.

Reichskanzler als oberste Verwaltungsbehörde an seine Beamte; sie sind also auch nur für diese verbindlich und erzeugen nicht für jedermann verbindliches Recht. Er erläßt sie aus dem Rechte des Vorgesetzten und bedarf keiner Delegation für den einzelnen Fall. Einer solchen bedarf es aber für den Erlaß von Verwaltungsverordnungen. Im Gegensatze zu den Rechtsverordnungen benennt die Reichsverfassung einen allgemein Berechtigten zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen in dem Bundesrate. Denn nach Art 7 Abs. 2 beschließt der Bundesrat über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist. Auf Grund dieses Artikels kann die allgemeine Berechtigung des Bundesrates zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen nicht zweifelhaft sein. Ein anderer Träger dieses Rechtes kann nur durch gesetzliche Ermächtigung der mit dem Gesetzgebungsrechte ausgestatteten Faktoren berufen werden. Bezüglich der dazu geeigneten Stellen gilt hierbei dasselbe wie bei den Rechtsverordnungen.[14]) Erfolgt die Delegation zugunsten des Reichskanzlers, so erläßt er die Verordnung, erfolgt sie zugunsten des Kaisers, so muß der Kaiser die Verordnung erlassen und der Reichskanzler sie gegenzeichnen. Unrichtig ist es m. E., wenn Hensel[15]) annimmt, daß, wenn einer Reichsbehörde zum Erlasse von Verwaltungsverordnungen, welche zur Ausführung von Reichsgesetzen erforderlich sind, delegiert worden ist, der Reichskanzler befugt ist, diese Verordnung selbst zu erlassen. Die betreffende Behörde erhält durch die gesetzliche Ermächtigung eine selbständige Stellung, und der Reichskanzler darf in seiner Eigenschaft als vorgesetzte Behörde ihre Entschließungen nicht beeinflussen.

---

[14]) vgl. Laband a. a. O. Bd. 2 S. 193.

[15]) a. a. O. S. 32.

Dritter Abschnitt.

§ 7.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

Sofern der Reichskanzler als preußischer Bundesratsbevollmächtigter preußischer Beamter ist, trifft ihn eine Verantwortlichkeit dreifacher Natur: eine zivilrechtliche, eine strafrechtliche und eine disziplinäre Verantwortlichkeit. Das braucht hier nicht weiter ausgeführt zu werden. Ebenso unterliegt er als Reichsbeamter einer zivil- und strafrechtlichen Verantwortlichkeit, während die disziplinäre auf Schwiergkeiten stößt. Die von Hensel[1]) vertretene Ansicht, daß analog den §§ 382 ZPO. und 49 StPO. der Kaiser an Stelle der „obersten Reichsbehörde" trete, würde, selbst wenn man sich noch mit dem „Analogon" befreundete, den Reichskanzler in die immerhin sonderbare Lage bringen, die das Verfahren gegen ihn eröffnende kaiserliche Verfügung gegenzeichnen zu müssen. Dann könnte er das Disziplinarverfahren gegen sich auch selbst eröffnen, wenn man sich nicht der von Reichard[2]) vertretenen Ansicht anschließen will, daß die Vorschriften über das Disziplinarverfahren der erwähnten Umstände halber auf den Reichskanzler keine Anwendung finden können.

Durch Art. 17 Abs. 2 wird aber noch eine weitere Verantwortlichkeit begründet, die sogen. „Ministerverantwortlichkeit". Hensel[3]) hat den hauptsächlichen Unterschied zwischen der

---

[1]) a. a. O. S. 6; dieselbe Ansicht vertreten Rosenberg a. a. O. S. 21 und Anschütz a. a. O. S. 556.

[2]) a. a. O. S. 42.

[3]) a. a. O. S. 52.

Verantwortlichkeit, welche für alle Beamten besteht, und der Ministerverantwortlichkeit darin erblickt, daß für die Gesetzmäßigkeit ihrer amtlichen Handlungen die Beamten nur ihrem Vorgesetzten und in letzter Instanz dem Monarchen, die Minister dagegen auch der Volksvertretung verantwortlich seien. Dem gegenüber hat Preuß[4]) mit Recht auf einen zweiten viel charakteristischeren Unterschied hingewiesen, der darin besteht, daß der Beamte nur für seine eigenen Handlungen, der Minister dagegen durch die Gegenzeichnung auch für die Staatshandlungen des Staatsoberhauptes verantwortlich sei. Ist damit der Unterschied zwischen der allgemeinen Verantwortlichkeit der Beamten und der Ministerverantwortlichkeit erschöpfend dargelegt, so ist deren eigentliches Wesen damit natürlich noch nicht ergründet. Bezüglich der durch Art. 17 begründeten Verantwortlichkeit des Reichskanzlers streitet man in der Theorie im wesentlichen noch darum, ob diese Verantwortlichkeit eine rechtliche (juristische) oder eine politisch-parlamentarische ist.[5])

Gerade hier ist auch der Punkt, um den sich auch im konstituierenden Reichstage die Meinungsverschiedenheiten lebhaft drehten, und die Frage nach der Natur der schließlich in die Verfassung aufgenommenen Verantwortlichkeit kann demnach eine erschöpfende Beantwortung nur bei Würdigung dieser Verhandlungen finden. Die politische Verantwortlichkeit wurde von einzelnen auch die moralische oder die historische genannt. Man darf im allgemeinen wohl annehmen, daß dadurch ein Unterschied zwischen diesen drei Epitheta nicht gemacht werden sollte; so stellte gleich der Abg. v. Sybel[6]) diese Bezeichnungen als gleichbedeutend nebeneinander, ohne bei einem späteren Redner auf Widerstand zu stoßen. Es ist verschiedentlich der Versuch gemacht worden, das Wesen dieser beiden verschiedenen Arten von Verantwortlichkeit zu definieren. Einmütig kann das Resultat dieser vielfachen Untersuchungen nicht genannt werden. Was zunächst die

---

[4]) a. a. O. S. 439.

[5]) Dazu Reichard a. a. O. S. 27; vgl. über die Entwicklung auch Hensel a. a. O. S. 52; v. Mohl a. a. O. S. 604ff.; Jellinek S. 318; Rosenberg a. a. O. S. 22ff.; Passow a. a. O. S. 16ff.

[6]) Bezold Bd. 1 S. 590.

juristische Verantwortlichkeit angeht, so stand die bei weitem größte Anzahl der Abgeordneten auf dem Standpunkte des Abg. Vinke,[7]) der für jede juristische Verantwortlichkeit das notwendige Substrat darin sah. „zunächst einmal (wie das in der preußischen Verfassung versucht, aber allerdings nicht gelungen sei) in die Verfassung hineinzusetzen, welche Verbrechen eines Ministers denn überhaupt eine solche Verantwortlichkeit in juristischem Sinne konstituieren und ihn einer Anklage vor irgendeinem Reichsgerichte aussetzen sollen". Vinke konnte sich ebenso wie die Abgg. Weber[8]) und Gumbrecht[9]) keine juristische Verantwortlichkeit denken, ohne daß gleichzeitig in der Verfassung die Möglichkeit einer Ministeranklage gegeben würde. Demgegenüber wies der Abg. Lasker[10]) darauf hin, daß die Meinung, die juristische Verantwortlichkeit erschöpfe sich in dem Rechte der Anklage, zwar weit verbreitet, aber durchaus irrig sei. „Die Verantwortlichkeit fange", sagte Lasker, „viel früher an; sie bestehe in dem Satz: ist es Prinzip der Verwaltung, daß eine höchste Entscheidung ergehen kann, welche nicht kritisiert werden darf, welche bloß darin ihre Berechtigung findet, daß sie erlassen worden ist, oder ist es Prinzip der Verwaltung, daß jede Ausführung, jede Maßregel, ohne Unterschied vor dem Gesetz sich muß prüfen lassen und da muß bestehen können?" „Das sei", stellte Lasker fest, „die eigentliche Bedeutung der juristischen Verantwortlichkeit." Der Abg. Lasker ist mit seiner Ansicht, daß es möglich sei, von dem Begriffe der juristischen Verantwortlichkeit die Ministeranklage zu abstrahieren, allein geblieben. Vielleicht stand allerdings auch der Abg. v. Wächter auf diesem Standpunkt.[11]) Auch der sonst so entschiedene Verteidiger der juristischen Verantwortlichkeit, der Abg. Schulze,[12]) glaubte auf die Festsetzung einer Ministeranklage nicht verzichten zu können.

---

[7]) Bezold Bd. 1 S. 701.
[8]) Bezold Bd. 1 S. 689.
[9]) Bezold Bd. 1 S. 684.
[10]) Bezold Bd. 1 S. 691.
[11]) Bezold Bd. 1 S. 677/78.
[12]) Bezold Bd. 1 S. 631 ff.

Demgegenüber bieten die verschiedentlich versuchten Definitionen über die politische Verantwortlichkeit ein einheitlicheres und klareres Bild. Weber[13]) sah den wesentlichen Inhalt der politischen Verantwortlichkeit in der Möglichkeit, das jeweilige Ministerium zu beseitigen. Diese Möglichkeit besteht nach ihm in der freien Diskussion, in dem Recht des Parlamentes, das Ministerium vorzufordern und von ihm Auskunft zu verlangen, in dem Rechte der Interpellation, in dem Rechte, sich über die Maßregeln des Ministeriums zu beschweren und Adressen an den König zu erlassen. In gleichem Sinne sagte der Abg. Vinke[14]): „Eine Regierung, die nicht imstande ist, mit ihrer Landesvertretung auf die Dauer auszukommen, muß entweder sich akkomodieren oder ihren Platz räumen. Das ist es, was man politische Verantwortlichkeit nennt".[15]) Nur in einem Punkte differierten wieder die Verteidiger des Problems der politischen Verantwortlichkeit, ob es zur Konstituierung dieser Verantwortlichkeit erforderlich sei, einen entsprechenden Passus in die Verfassung aufzunehmen, oder ob nicht vielmehr der Charakter des zu gründenden Bundesstaates die Ministerverantwortlichkeit als etwas Selbstverständliches in sich trage und eine entsprechende Bestimmung in der Verfassung demnach gänzlich überflüssig sei. Von letzterem Standpunkte sagte Vinke[16]): „Die eigentliche Geltendmachung der Verantwortlichkeit brauchen Sie nicht durch ausdrückliche Zusätze in die Verfassung hineinzusetzen, das versteht sich nach der Entwicklung der Dinge von selbst".[17]) Gumbrecht[18]) stellte dagegen fest, daß es notwendig sei, in die Verfassung das Prinzip der Ver-

---

[13]) Bezold Bd. 1 S. 689.

[14]) Bezold Bd. 1 S. 701.

[15]) In gleicher Weise bewegten sich auch die Ausführungen des Abg. Braun S. 637f.; Miquel S. 642 und Gumbrecht S. 684, so daß hier davon Abstand genommen werden kann, auf ihre Erörterungen im einzelnen einzugehen.

[16]) Bezold Bd. 1 S. 893ff.

[17]) In voller Schärfe brachte der Abg. v. Grävenitz im Reichstage am 8. 3. 1878 (s. Stenogr. Ber. S. 379) diesen Gedanken noch einmal zum Ausdruck.

[18]) Stenogr. Ber. S. 684.

antwortlichkeit aufzunehmen, um überhaupt eine Diskussion über den Charakter irgendeiner Verantwortlichkeit führen zu können.[19])

Auffallend bei den Verhandlungen über den Charakter der Ministerverantwortlichkeit ist, daß der Abg. v. Bennigsen, dessen Antrag betreffend die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers doch schließlich angenommen wurde, sich über seine Intention und Auffassung hinsichtlich dieser Verantwortlichkeit in einer klaren und direkten Form nicht geäußert hat. Zwei Momente weisen allerdings darauf hin, daß Bennigsen die Aufnahme der juristischen Verantwortlichkeit in die Verfassung beantragte. Zunächst sprach er schon bei der Begründung seines diesbezüglichen Zusatzantrages zu Art. 12[20]) von der Verantwortlichkeit, „die auch, wenn das Verfahren vollständig geordnet wird, innerhalb gewisser Formen geltend gemacht werden soll", und betonte dann, daß es seine Schwierigkeit habe, diese Formen schon jetzt festzustellen. Deutlicher kommt v. Bennigsens Absicht, die juristische Verantwortlichkeit in die Verfassung aufzunehmen, noch durch das Amendement zu Art. 17, 2 zum Ausdruck[21]): „Durch ein besonderes Gesetz werden die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt.[22]) Hier liegt m. E. ein deutlicher Beweis dafür vor, daß v. Bennigsen die juristische Verantwortlichkeit im Sinne des Abg. Vinke in die Verfassung aufgenommen wissen wollte.

Hingegen erscheint mir durch die Ablehnung des zweiten Teiles des v. Bennigsenschen Antrages der Standpunkt der Majorität des konstituierenden Reichstages in einer unverkennbaren Weise klargelegt zu sein.

Aus den teilweise wiedergegebenen Äußerungen der einzelnen Parteiführer ist zweifellos zu ersehen, daß die Majorität der Abgeordneten mit dem Begriffe der juristischen Verantwortlich-

[19]) Ebenso Weber; Bezold Bd. 1 S. 687.

[20]) Bezold Bd. 1 S. 717.

[21]) Bezold Bd. 1 S. 768.

[22]) In der Reichstagsverhandlung v. 5. 3. 1878 anläßlich der Debatten über das Stellvertretungsgesetz äußerte sich übrigens v. Bennigsen dahin, daß die RV. eine juristische Verantwortlichkeit nicht kenne (Stenogr. Ber. 1878 S. 331).

keit die Notwendigkeit einer gleichzeitigen Regelung der Ministeranklage durch die Verfassung verband, und daß mit Ablehnung dieses letzteren Antrages überhaupt von der Annahme der juristischen Verantwortlichkeit nicht mehr die Rede sein kann. Der konstituierende Reichstag wollte vielmehr — diesen Schluß kann man m. E. unbedingt ziehen — die politische Verantwortlichkeit durch Art. 17 in die Verfassung aufnehmen, auf Grund deren der Reichstag, wie der Abg. Vinke richtig ausgeführt hat, denjenigen, der eine Anordnung oder Verfügung des Präsidiums gegengezeichnet hat, über ihre Gesetzmäßigkeit interpellieren und zur Rechenschaft ziehen kann.

Es fragt sich nun aber, ob die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht doch einen rechtlichen oder juristischen Charakter in sich trägt, schon dadurch, daß sie überhaupt als solche in die Verfassung aufgenommen ist. Und da möchte ich mit Anschütz[23]) und Zorn[24]) den Standpunkt vertreten, daß die Ministerverantwortlichkeit dann, wenn sie als solche in die Verfassung aufgenommen ist, eben durch diese Verfassungsbestimmung eine rechtliche wird, sei es, daß die Verfassung des weiteren die Wege für die Verwirklichung und Durchführung dieser Rechtsbestimmung festsetzt, sei es, daß sie darauf verzichte. Denn dadurch wird das „Recht“ nicht erst zum „Rechte“ im eigentlichen Sinne, daß Mittel und Wege festgesetzt werden, seine Beobachtung zu erzwingen.[25])

Man mag immerhin sagen, die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers beruhe auf einer lex imperfecta: auch die lex imperfecta enthält einen Rechtssatz, dessen Übertretung eine Rechtsverletzung ist, die nicht dadurch gehoben oder auch nur gemildert wird, daß ein Ersatz weder vom einzelnen noch vom Staate verlangt werden kann.

Neuerdings hat sich noch Reichard a. a. O. S. 44 zu dieser Frage geäußert, wie mir scheint, in einer wenig glücklichen Weise. Reichard sagt: „Wenn die Folgerung, daß die Verant-

---

[23]) a. a. O. S. 557.
[24]) a. a. O. S. 258.
[25]) s. dazu auch Preuß S. 435.

wortlichkeit deshalb, weil sie in der Verfassung Erwähnung findet, eine rechtliche ist, richtig wäre, könne überhaupt niemals ein Zweifel über die Art der Ministerverantwortlichkeit auftauchen: denn sollte selbst in einer Verfassung ausgesprochen sein, die Minister sind für die Verhandlungen der Krone moralisch verantwortlich, so müßte doch nach jener Ansicht entgegen den klaren Bestimmungen angenommen werden, daß die Minister rechtlich verantwortlich seien, weil ja die Verfassung von deren Verantwortlichkeit spreche." Es mag zunächst nicht leicht sein, diese Bestimmung von der moralischen Verantwortlichkeit der Minister für die Handlungen der Krone auch nur fiktionsweise in den Rahmen einer Verfassung einzuschalten, aber gesetzt den Fall, daß einmal eine Verfassung diese Bestimmung treffen sollte, so könnte damit doch nur ausgedrückt sein, daß obwohl diese Verfassung die Bestimmung von der Verantwortlichkeit der Minister aufstelle, doch im vorliegenden Falle von der Konstituierung einer rechtlichen Verantwortlichkeit abgesehen werde.

Es handelt sich hier nicht um den Namen politisch oder juristisch: das wäre immerhin ein müßiger Streit der Theorie, an dem sowohl der Minister wie das Parlament ruhig vorübergehen könnten; denn leugnet man den rechtlichen Charakter der Verantwortlichkeit, dann mag der Reichstag die ihm durch die politische Verantwortlichkeit der Minister gegebenen Rechte geltend machen, eine Pflicht, eine verfassungsmäßige Pflicht der Minister, auf die Interpellationen usw. zu antworten, besteht dann nicht. Und das ist es doch gerade, was durch die Aufnahme des Verantwortlichkeitsprinzips bezweckt und verbürgt werden soll. Das ist es auch, was der konstituierende Reichstag durch die Annahme des Art. 17 erreichen wollte. Der Reichstag wollte in seinem Sinne eine politische Verantwortlichkeit, d. h. er wollte kein Anklagegesetz der Minister, sondern nur ein Recht, die Minister über die gegengezeichneten Erlasse zur Verantwortung ziehen zu können. Andererseits wollte er aber auch die diesem Rechte logisch entsprechende Pflicht, daß der vor dem Forum des Reichstages zur Verantwortung gezogene Minister Rede stehen und sich entlasten müsse, verfassungsmäßig konstituieren. Damit wird diese Ver-

antwortlichkeit, obwohl ihre Geltendmachung und Wirksamkeit nur auf dem politisch-parlamentarischen Gebiete liegt, zu einer rechtlichen. Das ist genau der status, den wir heute noch haben und der heute noch der Majorität der Volksvertreter vollauf genügt.

Es hat zwar, worauf hier noch kurz hingewiesen sei, nicht an Versuchen gefehlt, der juristischen Verantwortlichkeit, dem alten Antrage v. Bennigsen konform, durch ein Ministeranklagegesetz nach außen hin ein schillerndes Gewand zu verleihen, aber das Bedürfnis nach diesem Gesetze war bei den heutigen parlamentarischen Verhältnissen zu gering, als daß der Versuch sich verlohnt hätte, die Schwierigkeiten, auf die Form und Rahmen dieses Gesetzes stoßen mußten, zu überwinden.[26])

§ 8.

Was den Rahmen, in dem sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erstreckt, angeht, so ist der Kanzler verantwortlich für alle Regierungsakte des Kaisers, die er als Minister gegenzeichnet. Nichtverantwortlich ist der Kanzler selbstverständlich für die Gesetze. Zum mindesten mißverständlich hat sich hierzu der Abg. v. Sybel[27]) geäußert, der die Aufnahme des

---

[26]) vgl. hierzu Laband, Die Anträge auf Errichtung eines Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich S. 1. Laband sieht den Grund, weshalb die Ministeranklage ihre Bedeutung eingebüßt hat, einmal in der Ausbildung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der gesetzlichen Ordnung des Behördensystems und der Zuständigkeit der Behörden und in der allgemeinen Verantwortlichkeit aller Beamten für die Gesetzmäßigkeit ihrer Handlungen, dann in dem unermeßlichen Einfluß der Öffentlichkeit, der Kritik und Kontrolle, der alle Regierungshandlungen im Parlament, in der Presse aller Parteien unterworfen werden. Vgl. dazu auch Passow a. a. O. S. 254 und Tudichum a. a. O. S. 674. Was die letzteren von Laband angeführten Momente angeht, so hatte v. Sybel schon im konstituierenden Reichstage (S. 592) mit dem Hinweis auf die Macht der öffentlichen Meinung das Verlangen nach der Konstituierung einer juristischen Verantwortlichkeit, d. h. nach seiner Auffassung der Verantwortung mit einem die Verantwortlichkeit regelnden Anklagegesetz zu entkräften versucht.

[27]) Bezold S. 589.

Verantwortlichkeitsprinzips deshalb glaubte ablehnen zu müssen, weil das Ministerium auf die Entstehung der Gesetze offiziell nicht den mindesten Einfluß habe. Zu diesen Ausführungen nahm denn auch der Abg. Schulze[28]) sofort Stellung, indem er ausführte, daß für alle legislativen Funktionen niemand verantwortlich zu machen sei, sondern daß die ganze Verantwortlichkeit nur in der Exekutive eintrete, deshalb das Prinzip des Abg. v. Sybel, daß weil auch in der Legislative die Regierung nicht allein dastände, ihr die Verantwortlichkeit nicht angesonnen werden könne, in keiner Weise zutreffe. Das dürfte ohne weiteres einleuchten.

Der Reichskanzler ist bei der dem Kaiser gemäß Art. 17 zustehenden Ausfertigung und Verkündigung der Gesetze nur dafür verantwortlich, daß das ausgefertigt und verkündet wird, was von den gesetzgebenden Faktoren des Reiches als Gesetzesinhalt vereinbart worden ist. Analoge Vorschriften gelten für Verordnungen und Staatsverträge. Nur dann, wenn der Kaiser oder der Reichskanzler selbst delegatus ist, sei es allein, sei es in Verbindung mit einem anderen Organe, erstreckt sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auch auf den Inhalt. Nach obigen für die Verantwortlichkeit bei der Ausfertigung der Gesetze festgelegten Gesichtspunkten erledigt sich auch die vielumstrittene Frage, ob und inwieweit der Reichskanzler für den Etat verantwortlich sei. Der Etat ist ein Gesetz, und zwar ein formelles Gesetz, d. h. ein Gesetz, das keinen Rechtsgrundsatz zum Inhalte hat, sondern nur eine Anordnung trifft, die auf dem für den Gesetzeserlaß vorgeschriebenen Wege zustande gekommen ist. Der Reichskanzler kann also bei dem Etat nur dafür verantwortlich sein, daß das Gesetz so wie beschlossen ausgeführt wird. Nur dann, wenn er den Etat überschreitet oder die Ausführung in einzelnen Posten irgendwie ändert, trifft ihn eine volle Verantwortung.

Was die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bezüglich der Reichsangelegenheiten angeht, so muß hier als Prinzip aufgestellt werden, daß diese Verantwortlichkeit unbeschränkt ist.

---

[28]) Bezold S. 623.

Dieser Satz bedarf allerdings mancherlei Einschränkung, vor allem einer näheren Erläuterung seines Inhaltes. Gerade er ist es gewesen, der bei den Amendements, die im konstituierenden Reichstage betr. die Errichtung von verantwortlichen Bundesministerien gestellt wurden, von den Antragstellern in der Begründung ihres Antrages die ausgiebigste Verwertung gefunden hat. Der Abgeordnete Lasker[29]) glaubte die Aufnahme des Verantwortlichkeitsprinzips in die Verfassung als eine Farce, eine leere Formalität darstellen zu können, wenn die Verantwortlichkeit für alle Geschäfte der Zentralgewalt auf einen einzigen Mann, den Bundeskanzler falle; er wies darauf hin, daß es das Maß der möglichen Geschäftstätigkeit übersteige, daß alle diese Dinge auch nur mit Kenntnis ihres Inhaltes vollzogen werden könnten. „Wenn einer Person eine Last aufgebürdet würde, welche sie nicht bewältigen könne, so folge daraus, daß man es mit dem auferlegten Amte nicht so genau nehmen wolle, daß man die Gegenzeichnung, durch die die Verantwortlichkeit begründet werde, in Wahrheit für nichts anderes halte als eine Einschreibung des Namens, weil eine wirkliche Verantwortlichkeit damit nicht verbunden sein könne."

Durch eine Argumentation ähnlicher Art glaubte auch v. Bennigsen[30]) die Verantwortlichkeit, die dem Bundeskanzler für alle Geschäfte des Präsidiums allein auferlegt würde, als eine die Kräfte eines einzigen bei weitem übersteigende Belastung bezeichnen zu müssen. Die Tatsache, daß der Reichstag nach diesen Ausführungen schließlich durch die Annahme des Art. 17 doch die Bestimmung von der alleinigen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers aufgenommen hat, beweist zur Genüge, daß mit der Bestimmung von der Verantwortlichkeit des Kanzlers ein Sinn verbunden wurde, der ihre Durchführung in praxi ermöglicht. Bismarck hat sich in seiner Rede v. 1. 12. 1874 über den Umfang seiner Verantwortlichkeit folgendermaßen ausgesprochen: „Darin darf m. E. die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht gesucht werden, daß jede spezielle

[29]) Bezold S. 692.
[30]) Bezold S. 717.

Maßregel innerhalb des ganzen Bezirks, für den er verantwortlich ist, gerade als von ihm herrührend und gebilligt angesehen wird. Ich bin m. E. dafür verantwortlich, daß an der Spitze der einzelnen Zweige der Verwaltung Leute stehen, die ihre Verwaltung im großen und ganzen in der Richtung des Stromes führen, den das deutsche politische Leben nach der augenblicklichen Richtung des deutschen Geistes und der deutschen Geister zu laufen genötigt ist . . .. im wesentlichen dafür, daß an jeder Stelle, die zu besetzen ist, jemand steht, der nach dem gewöhnlichen Ausdrucke tanti ist, diese Geschäfte zu besorgen . . .; für alle Einzelheiten der Verwaltung mir die Verantwortung zuzumuten, das wäre ungerecht und wäre Übermenschliches von mir verlangt".

Augenscheinlich verband hier Bismarck mit der Verantwortlichkeit einen anderen Begriff wie die oben genannten Abgeordneten. Zwar lassen die Ausführungen von Bismarck einer weiten Interpretation Raum, aber immerhin scheinen sie den Standpunkt, von dem der Inhalt des Verantwortlichkeitsprinzips zu beurteilen ist, zugunsten des Verantwortlichkeitsträgers zu verschieben. Der Reichskanzler ist zunächst dafür verantwortlich, daß die einzelnen Stellen mit geeigneten Beamten besetzt werden, aber auch dafür, daß der an und für sich geeignete Beamte seine Fähigkeiten pflichtgemäß verwertet. Für jedes Tun und Unterlassen des betreffenden Beamten im Dienste muß der Reichskanzler zur Verantwortung gezogen werden können, eben weil er nach der Verfassung der einzige ist, der zur Verantwortung gezogen werden kann. Daß nun aber der Reichskanzler auch für das Tun und Unterlassen der einzelnen Beamten verantwortlich ist, heißt allerdings nicht, daß er als Urheber der Verfehlungen gelten soll. Eben das wäre unmöglich und ungerecht. Jedoch hat der Kanzler einmal nachzuweisen, daß die Persönlichkeit des Beamten nach seinen eigenen Erfahrungen oder nach gewissenhaft eingezogenen Erkundigungen geeignet erscheinen mußte; er muß, um auf eine vergleichende Vorschrift des Zivilrechtes hinzuweisen, den Exkulpationsbeweis führen, und ferner, daß, nachdem der Mangel zutage getreten ist, seinerseits alles geschehen ist, um ihn zu heben, und er, wenn an-

gängig, den Beamten moniert oder seines Postens enthoben hat. So liegt ein greifbarer Unterschied zwischen der Verantwortlichkeit, die der Reichskanzler trägt für die Handlungen des Monarchen und die der Beamten. Die ersteren hat er in ihrem ganzen Umfange zu vertreten; hier ist er für den Reichstag derjenige, der sie ausgeführt hat; bei den letzteren hat der Kanzler nur nachzuweisen, daß ihn keine Schuld trifft.

Bei den Finanzbehörden des Reiches ist die Verantwortlichkeit des Kanzlers nur insoweit vorhanden, als der Reichskanzler auch gesetzlich berechtigt ist, in die Tätigkeit dieser Behörden einzugreifen oder ihre Entschließungen zu beeinflussen.

§ 9.

Verantwortlich in dem ausgeführten Sinne ist der Reichskanzler zunächst dem Reichstage. Aber die herrschende Lehre glaubt diese Verantwortlichkeit auch gegenüber dem Bundesrat annehmen zu müssen,[31]) hauptsächlich auf Grundlage des Satzes, daß der Bundesrat und Reichstag gegenüber den verwaltenden Behörden gleichberechtigte Organe seien. Ein Hauptargument für diese letztere Ansicht bietet der Art. 72 RV., wonach über die Verwendung aller Einnahmen des Reiches durch den Reichskanzler dem Bundesrate und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu geben ist. Allein die Stelle, an der die Reichsverfassung diese Bestimmung trifft, und ihr ganzer sachlich so begrenzter Inhalt legen die Vermutung nahe, daß Art. 72 eine gleiche Berechtigung des Bundesrates und des Reichstages gegenüber den verwaltenden Behörden im allgemeinen nicht begründen sollte, daß es sich vielmehr nur um eine lex specialis handelt, die lediglich im etatrechtlichen Sinne Bundesrat und Reichstag gleichstellt.

Diese Vermutung muß bei weiterer Würdigung leitender Grundsätze der Verfassung zur Gewißheit werden. Es ist viel-

---

[31]) Laband a. a. O. S. 355; Zorn a. a. O. S. 258; Preuß a. a. O. S. 444; v. Rönne, Deutsches Staatsrecht S. 297; Anschütz a. a. O. S. 554ff.; zuletzt Reichard a. a. O. S. 369; darüber auch Bismarck in der Rede v. 28. 9. 1867.

leicht nicht ganz richtig, wenn Rosenberg[32]) sagt, die Verwaltungsgeschäfte des Reiches seien zwischen Kaiser und Bundesrat geteilt. Die Tätigkeit des Bundesrates in der Verwaltung bewegt sich nach Art. 7 Ziff. 2 nur auf dem Wege der Beschlußfassung, während die Vollziehung der eigentlichen Regierungshandlungen, die direkte Exekutive beim Kaiser steht. Tatsächlich hat damit eine scharfe Abgrenzung der Gebiete, auf denen die Verwaltungsrechte des Bundesrates und des Kaisers liegen, stattgefunden. So stehen beide, Bundesrat und Kaiser, als Inhaber und Träger der vollziehenden Gewalt der Volksvertretung gegenüber. In dem Entwurfe der verbündeten Regierungen waren beide unverantwortlich. Nun erhielt durch Art. 17 Ziff. 2 der heutigen Reichsverfassung der Kaiser einen verantwortlichen Minister, dessen er sich bei Vornahme seiner Regierungsakte, um überhaupt deren Gültigkeit zu erzielen, bedienen mußte. Das Verlangen nach einem Träger der Verantwortlichkeit ist aus der Volksvertretung gestellt worden und konnte sich bei der Art und Weise, wie die Handhabung der Exekutive verfassungsmäßig geordnet wurde, von vornherein nur auf einen Minister des Kaisers, des Präsidiums, und nach Ablehnung verantwortlicher Bundesminister auf den Reichskanzler allein richten; nur bei der Volksvertretung war aber auch das Bedürfnis vorhanden, in irgendeiner Weise an der dem Kaiser zustehendem Exekutivgewalt Anteil zu bekommen, und die Aufnahme der Vorschrift des Art. 17 Ziff. 2 konnte nur den Zweck haben, dieses Bedürfnis zu befriedigen. Den Reichskanzler auch gegenüber dem Bundesrate verantwortlich zu machen, hieße m. E. die zwischen der Verwaltungskompetenz des Bundesrates und des Kaisers durch die Verfassung sichtbar gezogenen Grenzen verwirren und den Kaiser dem Bundesrate gegenüber in eine Stellung rücken, die mit den Verfassungsprinzipien nicht im Einklange steht. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers besteht lediglich gegenüber dem Reichstage!

[32]) a. a. O. S. 33.

Vierter Abschnitt.

Kapitel I.

§ 10.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers im Bundesrate.

Schon der Entwurf der verbündeten Regierungen enthielt in Art. 16 die Bestimmung, daß der Bundeskanzler sich in der Leitung der Geschäfte durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen könne. Diese Vorschrift hat die Verfassung des Norddeutschen Bundes und nach ihr die Reichsverfassung in dem zweiten Satze des Art. 15 aufgenommen. Die hier gegebene Substitutionsbefugnis ist ein eigenes verfassungsmäßiges Recht des Reichskanzlers. Der Reichskanzler substituiert nicht etwa kraft kaiserlichen Rechtes. Er kann jederzeit substituieren, ohne Angabe des Grundes, selbst dann, wenn er der betr. Sitzung beiwohnen sollte. Der Substitut muß aber ein „Mitglied" des Bundesrates sein. Als Mitglied im verfassungsrechtlichen Sinne können nicht die gemäß § 1 der revidierten Geschäftsordnung von den Bundesgliedern ernannten stellvertretenden Bevollmächtigten angesehen werden. Einen solchen Bevollmächtigten könnte der Reichskanzler nicht substituieren.

Die freie Wahl des Reichskanzlers ist beschränkt durch das bereits erwähnte bayerische Schlußprotokoll v. 23. 11. 1870 Ziff. 9. Kann oder will der Reichskanzler nicht ein preußisches Mitglied mit der Stellvertretung im Bundesrate betrauen, so darf er den bayerischen Bevollmächtigten nicht zugunsten eines anderen übergehen. Auch der bayerische Vertreter bedarf schriftlicher Substitution. Zweifellos ist das allerdings nicht. Wenn jedoch

v. Seydel[1]) sagt, der bayerische stellvertretende Vorsitzende bedürfe keiner schriftlichen Vollmacht des Reichskanzlers, da er bei vorhandener Voraussetzung von Rechts wegen berufen sei, müßte er andererseits einräumen, daß auch der Vertreter Preußens einer schriftlichen Vollmacht nicht bedarf, denn dasselbe Protokoll spricht von einer Verhinderung „Preußens", nicht des Kanzlers, und ist also in erster Linie „Preußen" zum Präsidium von Rechts wegen berufen. Hier stellt jedoch v. Seydel ausdrücklich fest, „daß nur der mit schriftlicher Vollmacht versehene Vertreter Preußens den Vorrang vor Bayern behaupten kann".

Kapitel II.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers als Reichsminister.

§ 11.

Schon der obige Hinweis auf den Ursprung und die Entwicklung der Vorschrift des Art. 15, 2 kennzeichnet in der unzweideutigsten Form ihren Charakter und umgrenzt das Gebiet, auf dem sie allein die Stellvertretung des Reichskanzlers regelt. Es ist im Laufe der Abhandlung schon wiederholt darauf hingewiesen worden, daß der Entwurf den Kanzler nur in seiner bundesrätlichen Tätigkeit kannte und beurteilte, daß also auch die Vorschrift, welche die Stellvertretung des Kanzlers regelt, nur auf dem Gebiete der bundesrätlichen Tätigkeit Geltung haben kann. Zu dem entgegengesetzten Ergebnis, daß nämlich Art. 15, 2 eine Stellvertretung des Kanzlers auch in seiner Eigenschaft als Reichsminister ermögliche, müssen natürlich diejenigen kommen, welche in Art. 15 RV. beide Funktionen des Reichskanzlers, die des Vorsitzenden im Bundesrate und die des leitenden Reichsministers, konstituiert sehen, und die wie Joel[2]) in Art. 17, 2 nur eine Anwendung des letzteren Grundsatzes in bezug auf die vom Kanzler zu kontrasignierenden kaiserlichen

[1]) a. a. O. S. 169.

[2]) a. a. O. Stellvertretungsgesetz S. 407.

Verfügungen erblicken. Auf diesem Standpunkt hat auch die Reichsregierung gestanden. Bismarck hat ihn in seiner Rede v. 5. 3. 1878[3]) noch einmal in großer Form zu rechtfertigen gesucht. Man darf jedoch nicht verkennen, wie dies offenbar Smend[4]) tut, daß diese Rechtfertigung nicht unter einseitiger Berufung auf Art. 15, 2 versucht ist. Bismarck glaubte allerdings zunächst darauf hinweisen zu müssen, daß Art. 15 in seinem ersten Absatze allgemein sage, der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, und im Anschluß an diesen Vordersatz dann in dem zweiten Absatze allgemein die Stellvertretung regele. Er wies dann auf die bereits oben gewürdigte Ablehnung des Amendements Bennigens, das hinter „Geschäfte" „des Bundesrates" einfügen wollte, hin und glaubte seinerseits daraus den Schluß ziehen zu dürfen, daß sonach unter dem Ausdrucke „Geschäfte" allgemein die Geschäfte der Reichsverwaltung zu verstehen seien und somit auch auf diesem Gebiete durch Art. 15, 2 eine Regelung der Stellvertretungsmöglichkeit getroffen werde. Im weiteren erklärte dann aber Bismarck, er sei niemals darüber im Zweifel gewesen, zehn Jahre lang nicht, daß er als Kanzler berechtigt wäre, durch Substitution mit kaiserlicher Genehmigung sich einen Gesamtstellvertreter zu schaffen, auf den auch die Kontrasignatur übergehen würde.[5]) Mit der kaiserlichen Genehmigung tritt nun hier ein Moment hinzu, das m. E. die ganze Frage in ein anderes Stadium rückt; jedenfalls erscheint hier die Vorschrift des Art. 15, 2 nicht mehr allein als der Berechtigungsgrund für die Ernennung des Stellvertreters, vielmehr tritt in der Erteilung der kaiserlichen Genehmigung eine neue Voraussetzung zur Er-

[3]) Stenogr. Ber. 1878 S. 342ff.

[4]) a. a. O. S. 322ff.

[5]) Tatsächlich ist die Stellvertretung auch in praxi so gehandhabt worden, nämlich durch Substitution mit kaiserlicher Genehmigung. So übertrug der Reichskanzler nach erfolgter kaiserlicher Genehmigung seine Vertretung am 17. 5. 1872 dem Präsidenten des Reichskanzleramtes und am 11. 4. 1877 bezüglich der auswärtigen Angelegenheiten dem Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, bezüglich der inneren dem Präsidenten des Reichskanzleramtes. Beide Male erfolgte zudem auch noch eine formelle Anzeige an den Reichstag.

richtung einer Stellvertretung hinzu, die dem Art. 15, 2 gänzlich fremd und die im übrigen schon durch die Tatsache, daß hier plötzlich die Person des Kaisers zugezogen wird, die Grundlage des Art. 15 zurückdrängt. Die Ernennung eines Stellvertreters durch den Kanzler mit kaiserlicher Genehmigung bietet an und für sich den Mittelweg zwischen der Ernennung des Stellvertreters durch den Kaiser überhaupt und der im Art. 15, 2 geregelten Substitution des Reichskanzlers ohne jeglichen offiziellen Einfluß des Kaisers auf die Wahl des Stellvertreters. Nur wird diese Mitte zugunsten der ersten Alternative verschoben.

Daß nun der Kaiser seinerseits berechtigt war, einen Stellvertreter des in der Ausübung seiner ministeriellen Tätigkeit verhinderten Reichskanzlers zu ernennen, und daß auf diesen Stellvertreter auch die Verantwortlichkeit überging, die sonst den Reichskanzler traf, das ist m. E. vor dem Erlaß des Stellvertretungsgesetzes von der Theorie zu Unrecht bestritten worden. Denn es heißt doch, die Verantwortlichkeit ihrem inneren Wesen und eigentlichen Zwecke nach verkennen, wenn man leugnet, daß der Kaiser eine Person, deren er sich zur Verwirklichung einer verfassungsmäßigen Institution bedienen muß und deren Auswahl einzig und allein bei ihm liegt, nicht durch eine andere ersetzen könne, sei es auch nur vorübergehend. An die Institution „des Reichskanzlers" war der Kaiser allerdings gebunden, und in Konsequenz dieser Feststellung konnte demnach der Kaiser nur einen, aber nicht mehrere Stellvertreter ernennen, eine Auffassung, der auch Bismarck unmittelbar im Anschluß an die letzthin mitgeteilten Äußerungen einen unumwundenen Ausdruck verliehen hat.

Und doch war gerade nach einer Spezialvertretung ein starkes und dringendes Bedürfnis vorhanden. Seitdem man im konstituierenden Reichstage durch Annahme des v. Bennigsenschen Amendements die Institution des Reichskanzlers als des verantwortlichen Reichsministers geschaffen hatte, war die Geschäftslast dieses Reichsministers dergestalt angewachsen, daß sie die Arbeitskräfte eines Mannes weit überstieg. „Es hatte sich", nach den Worten des Abg. Hänel,[6]) „allmählich ein

[6]) Stenogr. Ber. 1878 S. 324 Sp. 1.

schwerer, allseitig unverschuldeter, aber tatsächlicher Widerspruch zwischen den Forderungen der Verfassung auf konstitutionelle Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und zwischen den Verantwortlichkeitsverhältnissen, wie sie nunmehr ausgeübt werden konnten, herausgebildet." Man war sich allerdings sowohl bei den verbündeten Regierungen als auch bei der Volksvertretung darüber klar, daß diesem Übelstande Abhilfe schaffen zugleich eine schwierige Bahn betreten hieß.

Bereits im konstituierenden Reichstage war der Gedanke, daß die Verantwortlichkeit eines Mannes nicht genüge, um die konstitutionellen Rechte des Reichstages zu sichern, wiederholt in umfangreicher Debatte zum Ausdruck gekommen; ja die einmalige Ablehnung der verantwortlichen Bundesministerien hatte den Antragstellern damals nicht genügt. Sie verzichteten erst nach wiederholter Ablehnung. Noch einmal war dann die alte Forderung aufgetaucht, als in der Reichstagsitzung v. 16. 4. 1869 der Antrag Twesten-Münster den Bundeskanzler aufforderte,[7]) „für die zur Kompetenz des Bundes gehörigen Angelegenheiten eine geordnete Aufsicht und Verwaltung durch verantwortliche Bundesministerien, namentlich für auswärtige Angelegenheiten, Finanzen, Krieg, Marine, Handel- und Verkehrswesen, im Wege der Gesetzgebung herbeizuführen". Daß schon damals die Gesichtspunkte, von denen man im Reichstage der Errichtung von Bundesministerien beurteilte, gewechselt hatten, beweist zur Genüge der Umstand, daß nach einer auf beiden Seiten unter Aufbietung aller Kräfte geführten Debatte, in der für die Regierungen Bismarck den Antrag auf das heftigste ablehnte, der Antrag Twesten-Münster dennoch — wenn auch mit einer kleinen Majorität — angenommen wurde. Nur die Ablehnung der diesbezüglichen Gesetzesvorlage im Bundesrate verhinderte damals die Errichtung von Bundesministerien. Bis zum Jahre 1877 blieb dann der durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes geregelte status bestehen, ohne daß er von dem Reichstage oder den verbündeten Regierungen irgendwie beanstandet worden wäre, bis dann der Abg. Hänel im Reichstage Einspruch gegen

[7]) Bezold Bd. 3 S. 1132.

die von der Regierung gehandhabte Stellvertretungspraxis erhob, weil er in ihr eine Schmälerung der direkten Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Reichstage erblickte.[8]) So kam der Stein von neuem ins Rollen. Zwar ließ damals Bismarck durch den Staatssekretär v. Bülow im Reichstage erklären,[9]) daß die Stellvertretung sich nicht auf die Kontrasignatur erstreckte, daß also der Reichskanzler nach wie vor für die von dem Stellvertreter gegengezeichneten Regierungsakte die volle Verantwortung trage; aber diese Interpellation war doch der Anlaß, daß Preußen im Januar 1878 im Bundesrate eine Vorlage einbrachte, durch die die Stellvertretung des Reichskanzlers eine gesetzliche Regelung erfahren sollte. In vier Paragraphen ließ dann der Bundesrat die Gesetzesvorlage dem Reichstage zugehen, der am 5. 3. 1878 in ihre Beratung eintrat. Es war nun nach dem Vorangegangenen klar, daß jede Vorlage, die überhaupt irgendwie an die Stellung des Reichskanzlers tastete, sei es auch dem Wortlaut nach in noch so harmloser Weise, bei einer Körperschaft, deren Mitglieder in der Mehrzahl auch dem Reichstage von 1867 und 1869 angehört hatten, auf Empfindungen stoßen mußte, die eine objektive Würdigung von vornherein erschwerte: „Diese Vorlage fiel in die Mitte zwischen weitgehende Befürchtungen und zu sehr gesteigerte Hoffnungen".[10])

Im weiteren soll die Vorlage, die der Reichstag nach viertägiger Debatte in der vom Bundesrate vorgeschlagenen Fassung unverändert angenommen hat, und die danach mit Datum des 17. 3. in dem am 21. desselben Monats ausgegebenen Reichsgesetzblatt publiziert wurde, in ihren Bestimmungen nachgeprüft und vornehmlich darauf untersucht werden, ob durch sie tatsächlich die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers in irgend einer Weise verändert worden ist, sei es dadurch, daß sie ihm lediglich neue Rechte in die Hand gegeben hat, sei es, daß durch den § 2 der Vorlage der Reichskanzler tatsächlich von der souveränen Stellung des alleinigen Reichsministers ver-

---

[8]) Reichstagsverhandlungen 1877 S. 417 ff.

[9]) s. dazu Bismarck S. 343 Sp. 2.

[10]) v. Mittnacht, Stenogr. Ber. 1878 S. 412 Sp. 1.

drängt worden ist, sei es schließlich, daß durch die Vorlage auch nur das verfassungsmäßige Hindernis gegen eine Mehrheit verantwortlicher Minister im Deutschen Reiche beseitigt wurde.

In der Vorlage ist zunächst die Möglichkeit der Bestellung eines Stellvertreters „allgemein für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers“ gegeben. Und zwar soll die Bestellung dieses Generalstellvertreters, ebenso wie die später zu erwähnenden Spezialstellvertreter, vom Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers in Fällen der Behinderung desselben erfolgen. Die Art der Ernennung mit ihrer notwendigen Voraussetzung ist also beiden, General- wie Spezialstellvertreter gemeinsam. Das ganze Wirksamwerden der Vorlage hängt demnach überhaupt zunächst von einer Tätigkeit des Reichskanzlers ab, deren Ausübung gänzlich in sein Belieben gestellt ist. Es ist ihm hier ein Recht verliehen worden, in dessen Verleihung man eine Verletzung des monarchischen Prinzips gesehen hat.[11]) Nun hat der Abg. Lasker[12]) sehr richtig darauf hingewiesen, daß die Beschränkung, die dem Kaiser durch diese Antragsberechtigung des Reichskanzlers auferlegt wird, ihrer eigentlichen Bedeutung nach nicht mehr und nicht weniger das monarchische Prinzip verletze, wie auch die Vorschrift bezüglich der Kontrasignatur des Kanzlers bei dem kaiserlichen Regierungsakte. Wenn die letztere keine Verletzung des monarchischen Prinzips bedeutet, so kann auch die Antragsberechtigung des Kanzlers bei Ernennung eines Stellvertreters nicht als solche angesehen werden. Dazu kommt, daß diese Antragsberechtigung des Kanzlers in der weiteren Voraussetzung für die Ernennung des Stellvertreters, daß der Kanzler behindert sein muß, eine ausgiebige Begründung erfährt. Denn ob eine Behinderung vorliegt, kann natürlich nur der Kanzler selbst ermessen. Man ist sich im Reichstage darüber einig gewesen, „daß unter Behinderung nicht bloß ein gewisser persönlicher Zustand, etwa die Abwesenheit oder der Gesundheits-

---

[11]) Abg. Windthorst, Stenogr. Ber. 1878 S. 431 Sp. 1.
[12]) Stenogr. Ber. S. 435 Sp. 1.

zustand des Reichskanzlers, sondern die ganze moralische und geistige Möglichkeit, ob der Reichskanzler alle Pflichten seines Amtes erfüllen kann, zu verstehen ist".[13]) Bei der Bestellung eines Generalstellvertreters werden allerdings Abwesenheit und Krankheit die einzig in Betracht kommenden Ursachen sein, da bei einer Geschäftsüberlastung die Bestellung eines Spezialstellvertreters ausreichend und zweckdienlich ist. Der vom Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers ernannte Generalstellvertreter tritt vollständig an Stelle des Reichskanzlers, natürlich allerdings nur, soweit die ministerielle Tätigkeit in Frage kommt; denn nach § 4 des Stellvertretungsgesetzes „wird die Bestimmung des Art. 15 durch dieses Gesetz nicht berührt".

Wenn Smend[14]) sagt, daß § 4 mit Sicherheit nur ergebe, daß der Reichskanzler nach wie vor zur einfachen schriftlichen Substitution im Bundesrate nach Art. 15, 2 berechtigt sein soll, nicht aber notwendig außerdem den Ausschluß des Vizekanzlers von den Bundesratsgeschäften, falls eine derartige Substitution stattgefunden habe, so ist das ein Einwand, der nur dann am Platze wäre, wenn dieser § 4 tatsächlich nur von dem Abs. 2 des Art. 15 spräche. Art. 4 spricht aber allgemein von dem Art. 15 und stellt m. E. in gänzlich einwandfreier Weise fest, daß — positiv gesprochen — nach wie vor dem Reichskanzler der Vorsitz im Bundesrate zustehe. Sein weiterer Hinweis darauf, daß schon darum ein selbstverständliches Einrücken des Generalstellvertreters in die Rechte des Bundesratsvorsitzenden nicht gegeben sei, weil dann die Auswahl der Stellvertreter auf Mitglieder des Bundesrates beschränkt sei, was eine nach dem Wortlaute des Art. 2 StVG. untunliche Beschränkung bedeutet, beweist, daß der Inhalt der Bestimmung des Art. 4 StVG. auch ohne die tatsächliche gesetzliche Festlegung durch rechtliche Erwägungen zu finden ist.

Es ist nun ohne weiteres festzustellen, daß die Bestimmungen des Gesetzes, welche die Gesamtvertretung regeln, die durch

---

[13]) Lasker, Stenogr. Ber. S. 389 Sp. 1; dazu auch v. Bennigsen S. 332 Sp. 1.

[14]) a. a. O. S. 329.

die Reichsverfassung gegebene Stellung des Reichskanzlers in rechtlicher Beziehung nicht beeinflussen; die Stellung wird unter Übergang der sämtlichen Rechte und Pflichten eben nur vorübergehend von einer anderen Person bekleidet. In ihnen ist aber auch nicht die Bedeutung des Stellvertretungsgesetzes zu suchen, indem durch sie nur ein Zustand geregelt wurde, der in praxi schon 10 Jahre bestanden, und der in der Intention der verbündeten Regierungen nur „dem Zweifler eine friedliebende und versöhnliche Brücke entgegentragen sollte".[15]) Smend[16]) sieht in diesen Worten Bismarcks unverständlicherweise eine Erklärung, daß hier „der für Bismarck entscheidende Teil des Stellvertretungsgesetzes liege". Die ganze Disposition der Bismarckschen Rede beweist aber das Gegenteil. Der Schwerpunkt des Gesetzes liegt in den Bestimmungen betreffend die Spezialstellvertretung.

Nach dem Wortlaute des Gesetzes „können für diejenigen einzelnen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden, die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung desselben im ganzen Umfange oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises beauftragt werden".[17]) Durch die Ausdrucksweise „Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden", ist, wenn man eben den Wortlaut des Gesetzes allein betrachtet, anscheinend klar und zweifelsfrei ausgedrückt, daß die Spezialstellvertretung nur da eintreten kann, wo das Reich selbst als Verwaltungsbehörde auftritt, oder negativ, da nicht, wo ihm nur die Gesetzgebung und Beaufsichtigung der den einzelnen Bundesstaaten zustehenden Verwaltung gegeben ist.[18]) Indessen haben die Motive durch anscheinend im

[15]) Bismarck, Stenogr. Ber. S. 343 Sp. 2.

[16]) a. a. O. S. 329.

[17]) Nach der Art, in welcher die Motive die Ausdrücke „Amtszweig" und „Geschäftskreis" gebrauchen, kann man wohl annehmen, daß ein Unterschied zwischen diesen beiden Bezeichnungen nicht gemacht werden sollte; So auch Smend a. a. O. S. 331; anders Joel a. a. O. S. 768ff.

[18]) Offenbar stand auch der Abgeordnete Lasker, Stenogr. Ber. S. 338, in seinen diesbezügl. Ausführungen unbewußt unter der Beeinflussung

Ausdruck nicht recht sorgfältige Erläuterungen diese nach dem Gesetzestext so klaren Vorschriften auf eine recht schwankende Grundlage gestellt. Es heißt in denselben: das Gesetz schließt jene Geschäftszweige, bei welchen es sich in der Hauptsache nicht um eine Verwaltung des Reiches handelt, sondern der Schwerpunkt in dem Rechte der Aufsicht und Gesetzgebung liegt, von der besonderen Stellvertretung aus und beschränkt sich darauf, eine solche Stellvertretung bezüglich der in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befindlichen Amtszweige vorzusehen. Während der Wortlaut des Gesetzes also alle Ressorts, wo es sich nicht um eine unmittelbare Verwaltung des Reiches handelt, von der Errichtung einer Spezialstellvertretung ausschließt, weisen die Motive anscheinend nur da eine Spezialstellvertretung prinzipiell zurück, wo dem Reiche entweder nur Aufsichts- und Gesetzgebungsrechte gegeben sind, oder diese doch die Verwaltungstätigkeit überwiegen. In dieser Richtung bewegt sich auch die Interpretation des Abgeordneten v. Bennigsen.[19]) die dadurch etwas Authentisches erhalten hat, daß der sächsische Bundesbevollmächtigte v. Nostiz-Wallwitz[20]) sie ausdrücklich bestätigt hat und dieser Bestätigung in den weiteren Verhandlungen aus der Mitte der Bundesratsvertreter nicht widersprochen worden ist. Es ist nun zunächst Joel[21]) darin beizustimmen, daß die Entscheidung der Frage, ob in einem Amtszweige die eigene Verwaltung des Reiches vorwiegt oder nicht, sehr zweifelhaft sein und zu verschiedenen Zeiten, jenachdem im Laufe der Zeit Verwaltungsgeschäfte dem einen oder andern Ressort übertragen werden — oder sich auch nur besonderer Umstände halber in ungewöhnlicher Weise anhäufen — sehr verschieden ausfallen kann, wodurch die Rechtmäßigkeit der betreffenden Spezialstellvertretung überhaupt oder nur vorübergehend in Frage gestellt würde. Sodann drängt sich aber die weitere Schwierigkeit auf, daß es bei dem Wortlaute der

---

der Motive, denn der Gesetzestext an und für sich rechtfertigt seine Ausführungen m. E. nicht.

[19]) Stenogr. Ber. S. 332.

[20]) Stenogr. Ber. S. 391 Sp. 1.

[21]) a. a. O. S. 768.

Motive offengelassen ist, ob nun da, wo bei vorwiegender Verwaltungstätigkeit des Reiches eine Spezialstellvertretung eingerichtet ist, der betreffende Spezialvertreter nun auch die nebenhergehenden Aufsichtsrechte auszuüben berechtigt ist, oder ob die Aufsichtsrechte von der Vertretung überhaupt nicht berührt werden. Die Motive selbst erschweren durch die weiteren Erläuterungen die Klärung dieser und der mit ihr im Zusammenhange stehenden Fragen wieder ungemein. Sie führen nämlich im weiteren unter dem zur Errichtung der Spezialstellvertretung geeigneten Amtszweige die Verwaltung der Finanzen und der Justiz der Reichslande an, zwei Ressorts, wo offensichtlich die Verwaltung des Reiches bei weitem nicht überwiegend ist, und verleiten dadurch zu der Annahme, daß es überhaupt nicht darauf ankommt, ob in dem einzelnen Amtszweige die Verwaltung des Reiches überwiegt oder nicht.[22])

Ich glaube, daß man trotz der teilweise unglücklich gewählten Beispiele in Gesamtwürdigung der in den Motiven enthaltenen Ausführungen und des Gesetzestextes daran festhalten muß, daß für die Spezialvertretung nur Amtszweige mit überwiegender Reichsverwaltung in Betracht kommen können. Für die Bejahung der Frage, ob auch die in dem betreffenden Ressort etwa vorhandenen Aufsichtsrechte von der Stellvertretung mit ergriffen werden, geben die Motive eine gewisse Handhabe in den Schlußerläuterungen zu dem § 3 des Gesetzes, indem sie feststellen, daß § 3 besonders dem Reichskanzler und dem Generalstellvertreter jederzeit die persönliche Vornehmung der den Spezialstellvertretern übertragenen Aufsichtsbefugnisse offenhalten. Fällt nun hier auch auf, daß die Aufsichtsbefugnisse in etwas unmotivierter Weise den Verwaltungsbefugnissen gegenüber in den Vordergrund geschoben werden, so muß andererseits doch zugegeben werden, daß von den auf die Stellvertreter übergegangenen Aufsichtsbefugnissen immerhin die Rede ist, daß also

---

[22]) Diese Schlußfolgerung zieht in krasser Form Joel und kommt dann seinerseits zu einer Interpretation, die, ohne daß man sie bei der Unklarheit der Motive widerlegen könnte, doch in ihren bei dem Wortlaute des Gesetzes unnatürlichen Ergebnissen unannehmbar erscheinen muß.

die Möglichkeit ihrer Übertragung auf die Stellvertreter von den Motiven unterstellt wird. Erwägt man dann noch, welch komplizierter Apparat sich ergeben würde, wenn einerseits die Verwaltungsbefugnisse des betreffenden Amtszweiges auf den Stellvertreter übergingen, andererseits die eventuellen Aufsichtsrechte, die in den übertragenen Amtszweigen enthalten sind, bei dem Reichskanzler resp. dessen Generalstellvertreter verbleiben würden[23] — ein Modus, den die Praxis weder handhabt, noch dessen Handhabung überhaupt möglich wäre —, so kann man den Inhalt des Gesetzes dahin interpretieren, daß eine Spezialstellvertretung für die Amtszweige möglich ist, die sich vorwiegend in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden, daß sich aber diese Stellvertretung auch auf die event. vorhandenen Aufsichtsrechte erstreckt.

Mit der Spezialstellvertretung können nach dem Wortlaut des Gesetzes betraut werden die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Verwaltungsbehörden. Durch diese Bestimmung sollte einmal verhindert werden, daß „die Aufsichtsbefugnisse des Reiches nicht bloß von dem mehr technischen Standpunkt eines Chefs eines einzelnen Ressorts gehandhabt würden, sondern von einem allgemein höheren politischen Standpunkt aus", dann aber auch, daß die Aufsichtsbefugnisse des Reiches nicht durch Ressortminister der Einzelstaaten — nach der Lage der Sache nur preußische Minister — ausgeübt werden sollten.[24] Es scheiden also zunächst die richterlichen Behörden aus, ferner aber auch die Verwaltungsbehörden, die dem Reichskanzler nicht untergeordnet sind, daher gänzlich die absolut selbständigen Finanzbehörden, die „Reichsschuldenkommission" und der „Rechnungshof des Deutschen Reiches". Möglich ist dagegen m. E. eine Spezialstellvertretung bei der „Reichsschuldenverwaltung" und „der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds", allerdings nur insoweit bei diesen Behörden eine Unterordnung unter den Reichskanzler besteht. Wenn Joel[25] und

[23] s. dazu die Ausführungen des Abg. v. Kleist-Retzow, Stenogr. Ber. S. 381 Sp. 2.

[24] v. Nostitz-Wallwitz, Stenogr. Ber. S. 391.

[25] a. a. O. S. 771.

Smend[26]) feststellen, daß die Übertragung der Stellvertretung auf diese Behörden in denjenigen Geschäften, in denen sie den Anweisungen des Kanzlers gesetzlich folgen müssen, die unmögliche Folge habe, daß die Behörde, die ihr staatsrechtlich von einem Dritten zu erteilende Anweisung fortan sich selbst erteilen könne, so heißt das diese Unmöglichkeit nur sprachlich konstruieren. Wenn diese Behörden sich selbst ihre Anweisung erteilen können, sind sie eben ermächtigt, nach eigenem Ermessen zu handeln! Bezüglich des Reichsbankdirektoriums besteht die lex specialis des Reichsbankgesetzes.[27])

Als Spezialvertreter des Reichskanzlers mit dem Titel Staatssekretär sind bestellt der Vorstand

1. des Reichsamtes des Innern:

Es wurde errichtet durch Erlaß des Bundespräsidiums vom 12. 8. 1867 als Bundeskanzleramt. Durch Verordnung v. 12. 5. 1871 erhielt das Bundeskanzleramt den Namen „Reichskanzleramt". Durch kaiserliche Verordnung v. 24. 12. 1879 wurde das Reichskanzleramt nach vorheriger Abzweigung mehrerer Unterabteilungen behufs Bildung selbständiger Behörden in das „Reichsamt des Innern" umgewandelt;

2. des auswärtigen Amtes:

Dies wurde auf Verlangen des Reichstages 1870 aus dem preußischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten gebildet;

3. des Marineamtes:

Es trat 1872 an die Stelle des preußischen Marineministeriums;

4. des Reichspostamtes:

Es entstand durch Erlaß v. 22. 12. 1875, indem die Abt. 1 u. 2 des ursprünglichen Reichskanzleramtes einer besonderen Behörde, dem Generalpostmeister übertragen wurde;

5. des Reichsjustizamtes:

Es besteht als Reichsbehörde seit dem 1. 1. 1877 kraft Gesetzes v. 23. 12. 1876;

---

[26]) a. a. O. S. 330.

[27]) Den diesbezüglichen Ausführungen von Smend a. a. O. S. 330 ist zuzustimmen.

6. des Reichsamtes für die Verwaltung der Reichseisenbahnen.

Als selbständige Behörde wurde es geschaffen durch kaiserliche Verordnung v. 27. 5. 1878. Es ist durch Verordnung v. 14. 7. 1879 in Personalunion mit dem preußischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten verbunden;

7. des Reichsschatzamtes:

Es trat gemäß kaiserlicher Verordnung v. 14. 7. 1879 an Stelle der Finanzabteilung des Reichskanzleramtes.

Der Schwerpunkt des Stellvertretungsgesetzes liegt nun darin, daß die auf Grund des § 2 ernannten Stellvertreter, also sowohl die General- wie die Spezialstellvertreter, für die im Rahmen ihres Geschäftskreises vorgenommenen Amtshandlungen verantwortlich sind.

Das Stellvertretungsgesetz erwähnt zwar das Verantwortlichkeitsprinzip nicht.[28]) Es stellt in § 1 nur fest, daß die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers erforderliche Gegenzeichnung des Reichskanzlers sowie die sonstigen demselben durch die Verfassung und die Gesetze des Reiches übertragenen Obliegenheiten . . . durch Stellvertreter vorgenommen werden können. Mit Recht hat nun der Abgeordnete Lasker[29]) im Reichstage erklärt, daß juristisch das absolute Verantwortlichkeitsprinzip schon durch die Wahl des Wortes „Obliegenheiten" ausgedrückt sei, da „zu diesen Obliegenheiten auch die Verantwortlichkeit für alle Regierungsakte, welche überhaupt der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers unterlägen, gehöre". Man müßte aber immerhin zugeben, daß die Frage zu einer in jeder Weise befriedigenden Lösung nicht

[28]) Bezüglich des Charakters der Verantwortlichkeit gilt, soweit nicht im folgenden die Abweichungen festgestellt werden, hier genau dasselbe, was oben bei der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gesagt worden ist. Gerade bei den Spezialstellvertretern ist auch besonders ersichtlich, daß diese Verantwortlichkeit nur dem Reichstage gegenüber bestehen kann, nicht aber auch dem Bundesrate; denn die Spezialstellvertreter, die Staatssekretäre, sind ausnahmsweise Mitglieder des Bundesrates. Wären sie auch dem Bundesrate verantwortlich, dann wären sie ja auch sich selbst gegenüber rechtlich verantwortlich.

[29]) Stenogr. Ber. S. 389 Sp. 1 u. 2.

gebracht wäre, wenn nicht der Zweck, der die Regierungen zur Einbringung des Gesetzes und den Reichstag zu dessen Annahme veranlaßt hat, das entscheidende Wort sprächen. Denn darüber, daß durch das Gesetz eben die Möglichkeit einer absolut umfassenden Vertretung des Reichskanzlers geschaffen werden sollte — selbstverständlich nur, insoweit die Kompetenz des Stellvertreters überhaupt ging —, darüber hat im Reichstage volle Einmütigkeit geherrscht. So konnte gleich der Abgeordnete Hänel die Debatte über das Gesetz eröffnen mit der Erklärung,[30]) daß er keinen Augenblick die Voraussetzung diskutiere, daß überall da, wo in der Vorlage von Stellvertretung die Rede sei, gleichviel in welcher Wendung, dies überall identisch sei mit einer entsprechenden Übertragung von Verantwortlichkeit von seiten des Reichskanzlers. Dem gleichen Gedanken gab auch der Abgeordnete v. Bennigsen[31]) Ausdruck unter Erwägungen, die nachher von Bismarck ausdrücklich bestätigt wurden. Bennigsen sagt u. a., daß „ganz unzweifelhaft für diejenigen, sei es bei allgemeiner Vertretung, sei es bei Stellvertretung des Kanzlers in einzelnen Verwaltungszweigen, welche als Stellvertreter Handlungen vornehmen, etwa Kontrasignaturen oder andere Verwaltungsakte, so viel klar sei, daß derjenige, der als Stellvertreter handelt, bei Kontrasignaturen und bei anderen Verwaltungsakten verantwortlich ist". Wenn Bismarck in Erwiderung auf diese Ausführung erklärt, daß auch er es für zweifellos halte, daß derjenige, der eine solche Stellvertretung mit der Kontrasignatur überkommt und übernimmt, auch der alleinig Verantwortliche für dasjenige ist, das er kontrasigniert, und dann hinzufügt, daß „man über die ganze übrige Art der Stellvertretung zweifelhaft sein könne", so scheint diese letztere Kritik mehr eine in der freien Rede hingeworfene Bemerkung zu sein, als eine bewußte und gewollte Abschwächung des allgemeinen Verantwortlichkeitsprinzips.[32])[33])

---

[30]) Stenogr. Ber. S. 322 Sp. 2.

[31]) Stenogr. Ber. S. 346 Sp. 2.

[32]) vgl. Joel S. 788/89.

[33]) Der einzige, der sich im Reichstage dahin ausgesprochen hat, daß an eine eigene Verantwortlichkeit der zu schaffenden Stellvertreter nicht

Dadurch nun, daß das Gesetz die Errichtung von Stellvertretern ermöglicht, die einerseits befähigt sind, im Rahmen ihrer Vertretung die Regierungsakte des Kaisers gegenzuzeichnen, die aber auch für die Regierungsakte und für den Geschäftsgang ihres Ressorts dem Reichstage gegenüber die Verantwortung tragen, rüttelt es offenbar an dem Prinzip des Art. 17 RV., demzufolge der Reichskanzler allein zur Gegenzeichnung befähigt ist und auch die gesamte Verantwortlichkeit trägt. Das Gesetz überträgt auf die Stellvertreter des Reichskanzlers mit dem Rechte der Gegenzeichnung und der damit verbundenen Verantwortlichkeit unzweifelhaft das wichtigste und bedeutungsvollste Charakteristikon der Ministereigenschaft und bietet eben dadurch zunächst der Behauptung, „daß es auch in Wirklichkeit Reichsminister schafft", eine scheinbar genügende Unterlage.[34])

§ 12.

Es sei nun zurückgestellt, inwieweit im Reichstage von Vertretern des Bundesrates und Abgeordneten zu der Frage, ob das Gesetz in der Tat Reichsminister schaffe, Stellung genommen worden ist, indem die Beantwortung allein schon in dem Gesetze selbst zu finden ist. Schon die äußere Organisation der Stellvertretungsämter, wie sie § 2 des Gesetzes trifft, weist darauf hin, daß die Inhaber der Ämter keine Minister sind. Während die Minister der konstitutionellen Monarchie ein Amt innehaben, das kraft landesrechtlicher Bestimmung zum integrierenden Bestandteil der Behördenorganisation geworden

zu denken sei, ist, soweit ich übersehen kann, der Abgeordnete Windthorst, der diese Ansicht aber in der 2. Beratung des Gesetzentwurfs (Stenogr. Ber. S. 413 Sp. 2) selbst korrigiert hat. Smend a. a. O. S. 336 weist sehr richtig darauf hin, daß die Reichsregierung selbst einen authentischen Beleg für die Auffassung des Stellvertretungsgesetzes bezüglich der Verantwortlichkeit der Vertreter in dem § 4 Abs. 2 des Gesetzes v. 4. 7. 1879 betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens geliefert hat, indem hier dem Staatssekretär in Vertretung des Statthalters als Reichsministers die „Rechte und Verantwortlichkeit" in dem Umfange wie ein dem Reichskanzler nach Maßgabe des Gesetzes v. 17. 3. 1878 substituierter Stellvertreter übertragen erhalten hat.

[34]) Der Abgeordnete Reichensperger, Stenogr. Ber. S. 394 Sp. 1.

ist, dessen Inhaber wohl wechseln kann, das aber selbst als Institution fortdauert, hat der Stellvertreter ein Amt inne, dessen Errichtung zunächst von einem dahingehenden Antrag des Reichskanzlers abhängig gemacht, auch damit nicht zu einer dauernden Einrichtung wird, sondern das im Sinne des Gesetzes immer nur einem konkreten Bedürfnisfalle Abhilfe schaffen und nach dessen Wegfall wieder aus dem Behördenorganismus ausscheiden soll. Entscheidend für den Charakter der Stellvertreter ist dann die Bestimmung des § 3 des Gesetzes: „Dem Reichskanzler ist vorbehalten, jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen". In diesem Paragraphen wird den Stellvertretern in entscheidender Form die Selbständigkeit genommen, die ein necessarium der Ministerqualität ist. Während der § 2 — die qualifizierte Form der Ernennung unberücksichtigt gelassen — die mit eigener Verantwortlichkeit ausgestatteten Stellvertreter nebeneinander stellt in einer für jeden abgegrenzten Position, die untereinander keine Verbindungswege haben, führt der § 3 diese Wege in einen einzigen zusammen und bestätigt somit wieder in unverkennbar deutlicher Weise das Prinzip, das der konstituierende Reichstag in Art. 17 seinerzeit aufgestellt hat: das Prinzip der absoluten Zentralisation der Reichsverwaltung.

Bismarck hat die Bedeutung des § 3 einmal darin gesehen, daß er als Reichskanzler berechtigt ist, bei einer politisch wichtigen Maßregel, die nach seiner Meinung auf eine schiefe Bahn geraten ist, ein Veto einzulegen, und darin, daß die übrigen Bundesstaaten das Recht nicht aufgeben wollen, sich an den Reichskanzler auch im Falle der Vertreter mit ihrer Forderung halten zu können. Den ersten Gedanken bringt das Gesetz ja unmittelbar zum Ausdruck. Der Reichskanzler kann jederzeit in die Tätigkeit der Stellvertreter eingreifen, denn er ist ihr Vorgesetzter. Allerdings geht das Verhältnis nicht so weit, daß der Kanzler positive Anweisungen geben könnte, das läge außerhalb der Sphäre seiner Kompetenz und wäre für die Stellvertreter nicht bindend;[35]) er kann nur selbst handelnd ein-

[35]) So auch Joel a. a. O. S. 790.

greifen und damit die auch formell noch bestehende Stellvertretung materiell außer Kraft setzen. Selbstverständlich trägt der Reichskanzler für Handlungen, die er dergestalt vornimmt, auch die Verantwortung. Den zweiten Gedanken, daß die Bundesstaaten mit event. Forderungen über den betreffenden Ressortvertreter hinweg den Reichskanzler angehen können, kann man nur aus dem allgemeinen Charakter der Gesetzesbestimmung entnehmen. Gerade er hebt aufs schärfste das Zentralisationsprinzip hervor, nachdem die einheitliche Stütze der Verwaltung auch trotz eingerichteter Stellvertretung erhalten bleibt. Der allgemeine Charakter der Gesetzesbestimmung tritt aber noch durch folgende Erwägung hervor. Dadurch, daß das Gesetz dem Reichskanzler „vorbehält", jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen, gibt es ihm nicht nur allein ein Recht, sondern es begründet auch gegebenenfalls die Pflicht des Reichskanzlers zu selbständigem Eingreifen. Durch die Errichtung von Stellvertretungsämtern findet also eine Entlastung des Reichskanzlers überhaupt nicht in der Weise statt, daß die betreffenden Ressorts aus dem Kreise seiner Tätigkeit insofern ausschieden, als nur ein gelegentliches und vorübergehendes Eingreifen bei besonders unglücklichen Maßnahmen des Ressortchefs stattfände, der Reichskanzler trägt vielmehr nach wie vor die Verantwortung für den „Gang der Verwaltung im ganzen, für die Einheitlichkeit derselben, für die Auswahl der Personen".[36]) Bismarck hat dies im Reichstage auch ausdrücklich anerkannt.[37])

So ist der Reichskanzler gezwungen, mit wachsamem Auge der durch die Stellvertreter eingeschlagenen politischen Richtung zu folgen, auftauchende Gegensätze zu versöhnen und die ganze Politik der Reichsregierung in eine Bahn zu lenken, die seinen Absichten und Zielen entspricht, und für die er als ein einziges abgeschlossenes Ganzes die Verantwortung tragen kann. Danach kann also keine Rede davon sein, daß die event.

---

[36]) Abg. v. Bennigsen, Stenogr. Ber. S. 331 Sp. 2.

[37]) Stenogr. Ber. S. 347 Sp. 1.

errichteten Stellvertretungsämter Reichsministerien seien;[38]) es kann keine Rede davon sein, daß die Stellvertreter neben dem Reichskanzler gleichberechtigte Kollegen sind, so daß also zunächst festgestellt werden kann, daß eine Änderung in der Stellung des Reichskanzlers durch den tatsächlichen rechtlichen Zustand, den das Stellvertretungsgesetz geschaffen hat, nicht stattgefunden hat, und es sei jetzt noch untersucht, ob das Gesetz denn die verfassungsmäßigen Garantien, die vor ihm die Stellung des Reichskanzlers als alleiniger verantwortlicher Minister verbürgten, beseitigt hat.[39])

Mit Annahme dieses verfassungsändernden Gesetzes soll, wie der Abg. Lasker[40]) als außer allem Zweifel stehend festgestellt hat, das vor ihm bestehende verfassungsmäßige Hindernis bezüglich einer Mehrheit selbständiger Reichsminister ausgeräumt sein, „in der Absicht, daß sich später eine solche Regierung entwickele, wie das Deutsche Reich sie notwendig haben wird, damit nicht später dem materiellen Bedürfnis formelle Hemmnisse

---

[38]) In mancherlei Beziehungen erscheinen die Stellvertreter allerdings vollständig als Minister. So vertreten sie die Handlungen, die sie dem Reichstage gegenüber überhaupt zu vertreten haben, genau in derselben Weise wie der Reichskanzler. Sie haben demgemäß nicht nur ein Recht, im Reichstage zu erscheinen (die diesbezüglichen Ausführungen bei Smend a. a. O. S. 339 sind m. E. irrtümlich), sondern auch die Pflicht dazu, weil eben auch ihre Verantwortlichkeit sich in der Vertretung vor dem Reichstage erschöpft.

[39]) Die juristische Konstruktion des Stellvertretungsverhältnisses bietet im übrigen Schwierigkeiten. Auch Windthorst (Stenogr. Ber. S. 43 Sp. 2) stellte fest, daß der Vergleich mit dem Mandatsverhältnis sehr nahe liege, daß es aber eine vollkommene Deckung nicht gebe. Das leuchtet ohne weiteres ein: Die Stellvertreter haben eine eigene Verantwortlichkeit, sie besorgen das übertragene Geschäft somit nicht für den Mandanten (vgl. § 662 BGB.). Die Gesamtheit der den Stellvertretern obliegenden Geschäfte charakterisiert sich vielmehr als ein besonderes Reichsamt, als dessen Träger die Stellvertreter „Reichsbeamte“ im Sinne des Gesetzes v. 31. 3. 1873 sind. Vgl. dazu auch Joel a. a. O. S. 792, dessen Ansicht auch Smend a. a. O. S. 336 angenommen hat.

[40]) Stenogr. Ber. S. 387 Sp. 2, S. 390 Sp. 2, S. 391 Sp. 1. Ebenso auch Hänel, Stenogr. Ber. S. 326 Sp. 1, der diese Ansicht auch in Studien Bd. 2 S. 22 vertritt.

sich entgegenstellen, wie das augenblicklich der Fall ist". Das war die formelle Erklärung, daß das Gesetz zwar keine selbständigen verantwortlichen Reichsminister schaffe, aber solche ermögliche, ohne daß zu ihrer Konstituierung ein weiteres verfassungsänderndes Gesetz notwendig wäre. Nun hat zunächst, wovon die Reichstagsverhandlungen ein sehr klares Bild geben, die von Lasker unterschobene Absicht des Gesetzes bei dem ersten gesetzgebenden Faktor, dem Bundesrate, nicht bestanden, auch hat die Mehrzahl der Abgeordneten gerade die entgegengesetzte Tendenz zum Ausdruck gebracht. Selbst Bismarck, der den Freunden von Reichsministerien, um sie überhaupt zur Annahme des Gesetzes zu veranlassen, nicht jede Hoffnung bezüglich der Erreichung ihres Zieles nehmen wollte, hat darüber schließlich keinen Zweifel gelassen.[41]) Am schärfsten hat dann der sächsische Staatsminister von Nostitz-Wallwitz[42]) erklärt, daß, wenn der Vorlage eine solche Interpretation zuteil werden solle, er nicht dafür stehen könne, ob sich nicht schließlich trotz des Wunsches, das Gute zu erreichen, doch diejenigen 14 Stimmen hätten zusammenfinden müssen, die verhindert hätten, den Gesetzentwurf einzubringen.[43])

Aus den Reihen der Abgeordneten hat zunächst unmittelbar nach Hänel der Abg. v. Helldorf[44]) die Erklärung im Namen seiner Partei abgegeben, daß sie nicht wünsche, daß sich aus den Einrichtungen, wie das Stellvertretungsgesetz sie beabsichtige, verantwortliche Reichsminister im eigentlichen Sinn entwickelten, daß dies der Anfangspunkt werde, oder auch nur als Anfangspunkt gedacht werde, für die Bildung eines verantwortlichen Reichsministerii im konstitutionellen Sinne.[45])

---

[41]) Stenogr. Ber. S. 378 Sp. 1.

[42]) Stenogr. Ber. S. 391 Sp. 2.

[43]) s. auch die Erklärungen des bayer. Staatsministers v. Pfretzschner und des württemberg. Staatsministers v. Mittnacht (Stenogr. Ber. S. 335 Sp. 2).

[44]) Stenogr. Ber. S. 328 Sp. 1.

[45]) Im gleichem Sinne erklärte v. Treitschke, Stenogr. Ber. S. 410 Sp. 1; Beseler S. 376 Sp. 2; Graewenitz S. 378 S. 2, daß das Gesetz eine weite Entwicklung im Sinne verantwortlicher Reichsministerien nicht haben könne. Die Stellung der Zentrumsabg. Windthorst, Frankenstein,

Wie also die von Lasker unterschobene Absicht, die der Mehrzahl der Reichstagsmitglieder fernlag, so spricht auch der durch das Gesetz realiter geschaffene Rechtszustand durchaus gegen das Laskersche Prinzip.

Die Veränderung, die Art. 17 durch das Stellvertretungsgesetz erlitten hat, ist nicht dergestalt, daß auf dem Boden dieser neuen Regelung verfassungsgemäß eine Mehrheit von Reichsministern errichtet werden könnte. Es bedarf nur eines kurzen Hinweises auf die im ersten Kapitel gegebene Entwicklungsgeschichte des Art. 17, um noch einmal dessen Grundgedanken, das eigentliche in ihm aufgestellte Verfassungsprinzip, herauszuschälen. Der Entwurf der Regierungen hatte dem Reichstage keinen verantwortlichen Minister, infolgedessen auch nicht den geringsten Anteil an der Exekutive geboten. Man glaubte damals, diesen Mangel in einer für den Reichstag zufriedenstellenden Form nur durch Errichtung von Reichsministerien abhelfen zu können. So entstanden die wiederholten Amendements v. Bennigsens und gleichlautende. Eben diese Forderung wurde aber von Bismarck, dem Vertreter der verbündeten Regierungen, als gänzlich unannehmbar bezeichnet und mit der Bemerkung zurückgewiesen, daß sich für Errichtung von Reichsministern im Bundesrate nie eine Majorität finden würde, weil neben diesen die verfassungsmäßigen Rechte der Einzelstaaten gefährdet erschienen und ein gleichzeitiges Bestehen von Bundesrat und Reichsministerien unmöglich sei. In dieser für das Zustandekommen des Gesetzes schwierigen Lage, in der Regierung und Volksvertretung jede ein unverzichtbares Recht zu verteidigen schienen, kam dann auf der Grundlage des Art. 17 die Einigung zustande. Er gab dem Reichstage einen Anteil an der Verwaltung und ließ doch andererseits die den Regierungen verfassungsgemäß zustehende Selbständigkeit in der Verwaltung ungefährdet. An die Spitze der dem Reiche zustehenden eigenen Verwaltungen stellte er einen der Volksvertretung verantwortlichen

---

Reichensperger ist bereits gestreift worden. Sie lehnten das Gesetz, eben weil sie eine Entwicklung im Sinne verantwortlicher Reichsministerien fürchteten, überhaupt ab.

Minister, in dessen Person er die gesamten Verwaltungsbefugnisse konzentrierte. Die Bestimmung des Art. 17 bedeutet also ihrem organischen und grundlegenden Inhalte nach eine Konstituierung des Prinzips der Verwaltungskonzentration in dem Reichskanzler als Reichsminister. Diesen durch Art. 17 geregelten Zustand hat das Gesetz v. 17. 3. 1878 insofern verändert, als es selbständig verantwortliche Stellvertreter dieses Reichsministers, aber unter Bestehenlassen von dessen oberster Leitung, ermöglichte. Die Stellvertretungsvorlage ist im Bundesrate, wie schon gesagt, als ein Gesetz beurteilt worden, das eine Veränderung der Verfassung bezweckte und das demgemäß nach Art. 78 RV. als abgelehnt galt, wenn 14 Stimmen sich gegen die Annahme aussprachen.[46]) Diese Kritik des Gesetzes war zweifellos berechtigt, weil die Bestimmung des Art. 17 bezüglich der Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit durchbrochen wurde. Aber auch mit Annahme dieser verfassungsändernden Bestimmung ist das Grundprinzip des Art. 17 ersichtlich in keiner Weise geändert. Vor wie nach haben auch die Zusatzbestimmungen zu Art. 17, als welche man den Inhalt des Stellvertretungsgesetzes logisch bezeichnen muß, dem Reichskanzler den Charakter des einzigen Reichsministers belassen; sie haben auch die Grundlage, die Art. 17 nach dem Wortlaute der Verfassung noch hat, nicht dahin verschoben, daß zur Errichtung von einer Mehrheit von Reichsministern kein verfassungsänderndes Gesetz mehr notwendig wäre. Eine Entwicklung, auf welche Weise man sich diese auch denken mag, zu verantwortlichen Reichsministern hin wäre auch heute, nachdem das Stellvertretungsgesetz nun schon 30 Jahre besteht, genau so unmöglich und verfassungswidrig wie vor Erlaß des Gesetzes. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers ist demnach auch heute mit ebendenselben verfassungsrechtlichen Garantien verbürgt, mit denen sie der konstituierende Reichstag im Verein mit den verbündeten Regierungen umgeben hat.

Eine gewisse Entwicklung kann man ja darin sehen, daß

---

[46]) Bismarck, Stenogr. Ber. S. 348 Sp. 1; v. Nostitz-Wallwitz S. 391 Sp. 2.

sich einzelne Stellvertretungsämter tatsächlich zu dauernden Institutionen ausgewachsen haben, eine Erscheinung, die naturgemäß den Freunden verantwortlicher Reichsministerien als der Anfang einer neuen Verwaltungsära erscheinen muß. In Wirklichkeit ist aber gerade diese Entwicklung von außerordentlich geringer Bedeutung, denn das sie bewegende Moment, die bei der großen Arbeitslast in einzelnen Ressorts ständige Behinderung des Reichskanzlers war bei Einbringung des Gesetzes schon gegeben, jedenfalls vorauszusehen, und daß damals dennoch formell die Stellvertretungsämter als fakultative Institutionen bezeichnet wurden, läßt m. E. auf die unverkennbare Tendenz schließen, durch den Wortlaut des Gesetzes den wirklichen Charakter der Stellvertreter über jeden Zweifel klarzustellen.

Im übrigen hat die Bundesratssitzung v. 5.4. 1884 einen deutlichen Beweis dafür geliefert, daß eine Entwicklung unserer heutigen Reichsverwaltung nach verantwortlichen Reichsministerien hin seitens der Regierungen keine Begünstigung finden dürfte, indem hier Bismarck in einer Form, die an Deutlichkeit nichts vermissen läßt, erklärte, daß Preußen an dem Standpunkt, den es auch in der kritischen Zeit der Jahre 1867, 1869 und 1878 vertrat, auch für die Folge festhalten werde, daß die Errichtung von Reichsministerien ausgeschlossen sei.[47])

§ 13.

Über die Beendigung des Stellvertretungsverhältnisses sagt das Gesetz nichts. Es wird beendigt selbstverständlich durch den Tod des Stellvertreters und durch die das Verhältnis auflösende kaiserliche Verordnung, die aber, wie man analog annehmen muß, nur auf Antrag des Reichskanzlers erfolgen kann. Ipso jure endigt es aber im Falle der Spezialvertretung, wenn der Vertreter nicht mehr das Vorstandsamt einer in dem Gesetze vorgesehenen Reichsbehörde bekleidet, und ferner, wie Reichard[49])

---

[47]) s. Reichsanzeiger 1884 Nr. 83; dazu auch v. Seydel a. a. O. S. 181 ff.

[48]) a. a. O. S. 87.

richtig feststellt, wenn der Reichskanzler, zu dessen Gunsten die Stellvertretung errichtet worden ist, aus dem Amte scheidet; denn die Stellvertretungsämter sind ja, um dies nochmals festzustellen, keine ständige verfassungsrechtliche Institution, sondern ihre Träger sind nur persönliche Stellvertreter, die ernannt werden, wenn der nach der Reichsverfassung einzig verantwortliche Reichsminister an der Erfüllung seiner Pflichten „behindert“ ist.

Spezialdruckerei für Dissertationen Robert Noske, Borna-Leipzig.